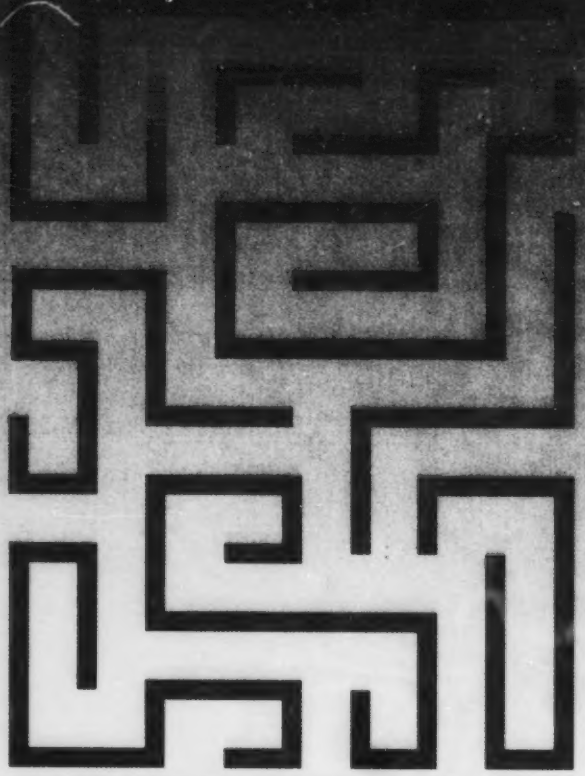
LA SIMPLIFICATION DES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES : UNE NÉCESSITÉ POUR L'ÉCONOMIE

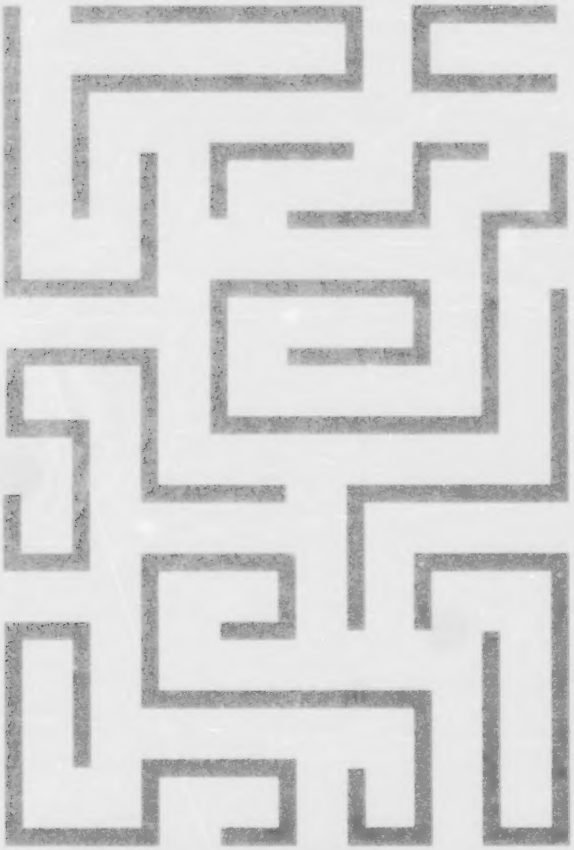


RAPPORT DU GROUPE CONSEIL SUR L'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE AU PREMIER MINISTRE DU QUÉBEC

Québec

101-06021/

LA SIMPLIFICATION DES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES: UNE NÉCESSITÉ POUR L'ÉCONOMIE



RAPPORT DU GROUPE CONSEIL SUR L'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE AU PREMIER MINISTRE DU QUÉBEC

MAI 2001

Dépot légal 2001
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-37456-8
© Gouvernement du Québec

Aucune reproduction de ce document ne peut être effectuée,
en tout ou en partie, sans en mentionner la source.

Montréal, le 9 mai 2001

Monsieur Bernard Landry
Premier ministre du Québec
885, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1A 1A2

Monsieur le Premier Ministre,

Conformément au mandat reçu du gouvernement du Québec le 28 avril 1999 (décret 464-99), il me fait plaisir de vous transmettre le rapport des travaux réalisés dans la dernière année par le Groupe conseil sur l'allégement réglementaire, qui complète ainsi son mandat sur la simplification des formalités administratives imposées aux entreprises par la réglementation québécoise.

Les membres du Groupe conseil souhaitent ardemment que le gouvernement donne suite aux recommandations du présent rapport comme à celles non réalisées du rapport de juin 2000, de façon surtout à faciliter le démarrage et la croissance des petites entreprises dont on connaît bien le rôle dans la création d'emplois et l'innovation et qui sont les plus affectées par la multiplicité des exigences administratives posées par la réglementation. Vous constaterez à la lecture du rapport que, malgré les efforts louables faits par le gouvernement ces dernières années, il reste beaucoup à faire au Québec pour ramener la charge administrative globale des entreprises à un niveau qui leur soit acceptable.

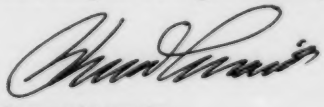
Dans le cadre de ses travaux, le Groupe conseil a examiné les expériences d'allégement réglementaire et administratif de plusieurs pays et états avec lesquels le Québec est en concurrence et qui connaissent des taux de croissance et de création d'emplois enviables. Il a remarqué que, dans la plupart des cas, ces pays ont pris des mesures très rigoureuses pour mieux contrôler leur processus réglementaire et minimiser les charges administratives imposées aux entreprises, tout en permettant de réaliser leurs objectifs sociétaux.

Vous remarquerez par ailleurs que le Groupe conseil a réalisé son mandat sans questionner les fondements des réglementations à la base des formalités administratives examinées. Il estime à cet égard que plusieurs réglementations, qui font l'objet de critiques dans les milieux d'affaires, seraient mieux perçues si on s'efforçait de minimiser les exigences administratives qui les accompagnent.

En terminant, je voudrais souligner le travail dévoué et empressé réalisé par chacun des membres du Groupe conseil qui, tout comme moi, espèrent vivement que ce travail contribuera à bâtir peu à peu au Québec une économie compétitive porteuse de création d'emplois.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Premier Ministre, mes salutations les meilleures.

Le président du Groupe conseil
sur l'allégement réglementaire,



Bernard Lemaire

LES MEMBRES DU GROUPE CONSEIL SUR L'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE*

Monsieur Bernard Lemaire, président

Monsieur Pierre Comtois, vice-président

Monsieur Jean-Paul Barré

Madame Martine Corriveau-Gougeon

Monsieur Michel Hémond

Madame Édith Majeau

Madame Micheline Plamondon

Monsieur Claude Rioux

Monsieur Jean-Marie Sala

Monsieur Marcel Samson

Monsieur Émile Vallée

M^{e} Michel Yergeau

* Des notes biographiques sur les membres du Groupe conseil sont annexées au présent rapport.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS I

Le Groupe conseil sur l'allégement réglementaire : Son mandat et ses réalisations II

INTRODUCTION 1

LE FARDEAU ADMINISTRATIF DES ENTREPRISES 3

APERÇU GÉNÉRAL DES FORMALITÉS IMPOSÉES AUX ENTREPRISES 3

LE COÛT DES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES 6

LES IRRITANTS LIÉS AUX FORMALITÉS ADMINISTRATIVES 7

Le cumul des formalités administratives *7*

Les formulaires et les guides complexes *8*

Le manque d'harmonisation des formalités *8*

Les délais de réponse trop longs *10*

Un accès difficile à l'information *10*

L'IMPACT DU FARDEAU ADMINISTRATIF SUR LES ENTREPRISES 10

Les plus affectées par les formalités administratives : les PME *10*

L'impact des formalités administratives sur le démarrage d'entreprises *11*

L'impact du fardeau administratif sur la croissance des entreprises *11*

LA NÉCESSITÉ D'AGIR 11

LES PREMIÈRES SOLUTIONS PROPOSÉES 13

LA NÉCESSITÉ D'UN COUP DE BARRE 13

DES MESURES TOUCHANT DES RÉGLEMENTATIONS D'APPLICATION GÉNÉRALE 14

L'application des règles fiscales *14*

La complexité des règles fiscales 14

Les efforts de simplification faits par le MRQ 14

De nouvelles mesures proposées par le Groupe conseil 15

La simplification du régime fiscal 15

L'examen de l'impact administratif des nouvelles mesures fiscales 15

La simplification de la déclaration de revenus des sociétés (CO-17) 15

Le téléchargement des logiciels de déclaration de revenus des particuliers et des sociétés 16

Le remboursement de la TPS et de la TVQ aux entreprises exportatrices 16

La réduction du nombre de documents exigés 17

Certaines lacunes dans la formation des cotiseurs et des vérificateurs 17

Les modalités de calcul des pénalités et des intérêts 17

L'inscription d'un nom et d'un numéro de téléphone sur les documents transmis 17

La compensation des comptes à payer au MRQ 17

La réduction des délais 18

La réglementation environnementale *18*

Les démarches du MENV à la suite du dernier rapport du Groupe conseil 18

Des solutions à quelques nouveaux irritants mentionnés par les entreprises 20

La simplification des procédures d'autorisation pour certains projets 20

L'exclusion de certains projets de la procédure d'évaluation environnementale 20

La rationalisation des actes statutaires émis par le Ministère 21

Le régime de santé et de sécurité du travail 21
Quelques irritants administratifs liés au régime 21
Les efforts de simplification faits par la CSST 22
D'autres améliorations attendues de la CSST 22
DES MESURES TOUCHANT CERTAINES RÉGLEMENTATIONS SECTORIELLES 23
L'industrie touristique 23
Les défis de l'industrie touristique 23
Les contraintes réglementaires imposées à l'industrie touristique 23
Les contraintes imposées aux détenteurs de permis d'alcool 24
Certains irritants dans le secteur du commerce 25
Les heures d'affaires des établissements commerciaux 25
L'étiquetage unitaire des prix 25

DE NOUVELLES AVENUES DE SIMPLIFICATION **26**
UN RECOURS ACCRU AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES
DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (NTIC) 26
Les besoins des entreprises à l'égard des NTIC 26
Les réalisations et les projets gouvernementaux à ce titre 28
Les défis qui se posent au secteur public en matière de NTIC 29
Les propositions du Groupe conseil 30
Ce que font d'autres administrations 30
Les recommandations 31
DES SOLUTIONS DE RECHANGE À LA RÉGLEMENTATION TRADITIONNELLE 32
Les principales solutions de rechange à la réglementation traditionnelle 33
Les méthodes incitatives 33
L'information 33
La persuasion 33
Les engagements volontaires 33
Les interventions de type marché 34
Les incitations financières 34
Les droits et les obligations négociables 35
La délégation de pouvoir (autoréglementation) 35
La réglementation par objectifs 35
Conclusion 36
LA RÉGLEMENTATION MUNICIPALE 36
La réglementation municipale et les entreprises 36
Les principaux permis exigés 37
Les permis de lotissement 37
Les permis de construction 37
Les certificats d'autorisation 37
Les certificats et permis d'occupation 37
Les permis d'affaires et licences 37
L'attestation de conformité aux règlements municipaux et autres attestations 37
Les autres permis et attestations 37
Quelques constats 38
Le transfert de pouvoirs réglementaires du gouvernement vers les municipalités 38
Conflits entre les réglementations gouvernementale et municipale 38
Les recommandations du Groupe conseil 39

LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LES EFFORTS D'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE **40**
BILAN DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE D'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE 40
LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE D'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE 41
Les grands traits de la politique actuelle *41*
Le bilan d'application de la politique d'allégement réglementaire *41*
Sur le volet relatif à la nouvelle réglementation 41
Sur le volet relatif à la réglementation existante 42
Propositions de renforcement de la politique d'allégement réglementaire *43*
Quelques politiques d'allégement réglementaire étrangères 43
Les propositions de modifications à la politique d'allégement réglementaire 43
L'émission de directives pour la réalisation d'études d'impact 43
Un accès plus facile aux études d'impact, pour les projets majeurs 44
La publication d'un document explicitant l'impact des projets de moindre envergure 44
La publication de l'analyse comparative qui accompagne le projet 45
L'adoption d'un formulaire type de « déclaration d'impact » 45
Le dépôt, à l'Assemblée nationale, de projets de loi omnibus d'allégement réglementaire 45
LA POURSUITE DES TRAVAUX DU GROUPE CONSEIL 46
Pourquoi un nouveau groupe conseil? *46*
Ce que font les administrations concurrentes *47*
Les structures visant la nouvelle réglementation 47
Les structures visant la réglementation existante 47
La forme et le mandat du nouveau groupe conseil *49*
La composition du nouveau groupe conseil 49
Le mandat proposé 49

CONCLUSION GÉNÉRALE **51**
Commentaires des membres provenant des milieux syndicaux 52

RECOMMANDATIONS DU PRÉSENT RAPPORT **53**

ANNEXES **57**
La Charte de Bologne sur les politiques à l'égard des PME 57
La description et l'évaluation des coûts de certaines formalités administratives 60
La déclaration d'impact 64
Liste des associations ayant déposé un mémoire au Groupe conseil en 2000 66
Liste des principaux sigles utilisés dans le rapport 67
Notes biographiques sur les membres du Groupe conseil 68

AVANT-PROPOS

Le présent rapport du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire constitue le second et dernier rapport prévu au mandat reçu du gouvernement du Québec en avril 1999 sur la simplification des formalités administratives imposées aux entreprises. On se rappellera en effet qu'en juin 2000 le Groupe conseil a remis au gouvernement un premier rapport aux fins de ce mandat, lequel comportait 58 recommandations portant sur les irritants administratifs les plus souvent mentionnés par les milieux d'affaires. Le rapport actuel se veut le prolongement de celui de juin 2000. Le Groupe conseil souhaite d'une part, aller plus loin sur certaines des questions abordées dans son dernier rapport et traiter de nouveaux irritants administratifs soulevés par le milieu des affaires et, d'autre part, proposer de nouvelles avenues de simplification administrative et réglementaire.

Le Groupe conseil est formé, faut-il le rappeler, de 12 personnes provenant majoritairement de milieux d'affaires (10) et du monde syndical (2). Il a été constitué à la suite d'un consensus intervenu au Sommet sur l'économie et l'emploi en novembre 1996 avec les principaux partenaires socio-économiques du gouvernement. Plusieurs intervenants présents à ce Sommet avaient souligné l'urgente nécessité d'alléger le fardeau réglementaire et administratif imposé aux entreprises, principalement aux petites et moyennes entreprises (PME), afin de stimuler l'investissement et la création d'emplois au Québec. Le présent mandat du Groupe conseil n'a pas pour objet, et le rapport de juin 2000 le démontre, de remettre en question les fondements et les orientations de la réglementation, mais plutôt d'éliminer les exigences administratives indues affectant principalement les petites entreprises.

Afin de s'assurer qu'il traite des questions les plus pertinentes, le Groupe conseil a procédé, à l'été 2000, à une nouvelle consultation des gens d'affaires. Il a alors reçu 7 mémoires qui sont venus s'ajouter aux quelque 25 autres déposés en 1999; il a également rencontré plusieurs associations d'affaires ainsi que des entrepreneurs afin de bien saisir les points soulevés par eux. Plusieurs de ces questions ont par la suite été abordées avec les ministères concernés, principalement ceux du Revenu et de l'Environnement, dont la réglementation comporte de nombreuses exigences administratives faisant l'objet de griefs dans les milieux d'affaires. Par cette démarche rigoureuse, le Groupe conseil espère non seulement contribuer à apporter des solutions concrètes à des problèmes réels, mais également favoriser l'établissement d'un meilleur partenariat gouvernement-entreprises dont toute la société québécoise pourra tirer profit, puisqu'il devrait permettre de créer un meilleur climat d'affaires au Québec et de stimuler l'entrepreneuriat, la source première de la création d'emplois.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire constitue le second et dernier rapport prévu au mandat reçu du gouvernement du Québec en avril 1999 sur la simplification des formalités administratives imposées aux entreprises. On se rappellera en effet qu'en juin 2000 le Groupe conseil a remis au gouvernement un premier rapport aux fins de ce mandat, lequel comportait 58 recommandations portant sur les irritants administratifs les plus souvent mentionnés par les milieux d'affaires. Le rapport actuel se veut le prolongement de celui de juin 2000. Le Groupe conseil souhaite d'une part, aller plus loin sur certaines des questions abordées dans son dernier rapport et traiter de nouveaux irritants administratifs soulevés par le milieu des affaires et, d'autre part, proposer de nouvelles avenues de simplification administrative et réglementaire.

Le Groupe conseil est formé, faut-il le rappeler, de 12 personnes provenant majoritairement de milieux d'affaires (10) et du monde syndical (2). Il a été constitué à la suite d'un consensus intervenu au Sommet sur l'économie et l'emploi en novembre 1996 avec les principaux partenaires socio-économiques du gouvernement. Plusieurs intervenants présents à ce Sommet avaient souligné l'urgente nécessité d'alléger le fardeau réglementaire et administratif imposé aux entreprises, principalement aux petites et moyennes entreprises (PME), afin de stimuler l'investissement et la création d'emplois au Québec. Le présent mandat du Groupe conseil n'a pas pour objet, et le rapport de juin 2000 le démontre, de remettre en question les fondements et les orientations de la réglementation, mais plutôt d'éliminer les exigences administratives indues affectant principalement les petites entreprises.

Afin de s'assurer qu'il traite des questions les plus pertinentes, le Groupe conseil a procédé, à l'été 2000, à une nouvelle consultation des gens d'affaires. Il a alors reçu 7 mémoires qui sont venus s'ajouter aux quelque 25 autres déposés en 1999; il a également rencontré plusieurs associations d'affaires ainsi que des entrepreneurs afin de bien saisir les points soulevés par eux. Plusieurs de ces questions ont par la suite été abordées avec les ministères concernés, principalement ceux du Revenu et de l'Environnement, dont la réglementation comporte de nombreuses exigences administratives faisant l'objet de griefs dans les milieux d'affaires. Par cette démarche rigoureuse, le Groupe conseil espère non seulement contribuer à apporter des solutions concrètes à des problèmes réels, mais également favoriser l'établissement d'un meilleur partenariat gouvernement-entreprises dont toute la société québécoise pourra tirer profit, puisqu'il devrait permettre de créer un meilleur climat d'affaires au Québec et de stimuler l'entrepreneuriat, la source première de la création d'emplois.

LE GROUPE CONSEIL SUR L'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE : SON MANDAT ET SES RÉALISATIONS

Le Groupe conseil sur l'allégement réglementaire est issu d'un consensus intervenu au Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 entre le gouvernement du Québec et ses principaux partenaires socio-économiques.

Le mandat qu'il a reçu du gouvernement le 10 septembre 1997 et qui apparaît au décret 1167-97 consiste principalement à :

- suggérer au gouvernement des champs de réglementation à traiter en priorité;
- analyser et fournir des avis sur les plans de révision réglementaire mis de l'avant par les ministères et les organismes dans le cadre de leur planification stratégique;
- analyser et fournir, à l'occasion, des avis sur les orientations et mesures de réglementation proposées par les ministères et les organismes dans des domaines qui affectent les entreprises, l'emploi et le développement économique;
- conseiller le gouvernement, et plus particulièrement le premier ministre, sur tout autre sujet concernant l'allégement régle-mentaire interpellant les entreprises.

Le décret prévoyait que le Groupe conseil fournirait un rapport de ses activités au premier ministre au plus tard le 29 mai 1998, ce qui a été fait dans les délais prévus, mettant ainsi un terme au premier mandat du Groupe conseil.

Il importe de mentionner que, pendant ce mandat, le Groupe conseil n'a émis qu'un seul avis au premier ministre sur un projet de loi ou de règlement, soit en 1997 sur le projet du ministre de l'Environnement de réviser les systèmes d'autorisation découlant de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Le gouvernement avait alors demandé au Groupe conseil de lui donner son point de vue sur ce projet compte tenu de son impact potentiel sur le développement économique. Le Groupe conseil n'a, par ailleurs, fourni aucun avis sur les plans de révision réglementaire, comme le suggérait le décret.

Comme on le sait, le mandat du Groupe conseil a été reconduit le 28 avril 1999 (décret 464-99) pour une période de deux ans. Le nouveau mandat prévoit que le Groupe conseil abordera « des dossiers portant principalement sur des irritants de nature administrative affectant les entreprises » et qu'il remettra annuellement un rapport de ses activités au premier ministre. Ce nouveau décret stipule aussi que le Groupe conseil fournira au premier ministre, à sa demande, des avis sur des questions spécifiques.

Le Groupe conseil a rendu public, en juin 2000, un rapport intitulé « Simplifier les formalités administratives ». Comme on ne lui a pas demandé d'avis sur des questions spécifiques, le Groupe conseil s'est donc limité à traiter des formalités administratives découlant de la réglementation existante et il n'a donc pas eu à examiner des nouveaux projets de loi et de règlement soumis au gouvernement.

Le mandat du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire était donc centré sur la simplification des formalités administratives affectant les entreprises et n'avait pas pour objet de s'interroger sur les fondements mêmes de la réglementation adoptée par l'Assemblée nationale ou le gouvernement du Québec.

INTRODUCTION

Le gouvernement du Québec et ses partenaires socio-économiques ont vu juste en 1996 lorsqu'ils ont convenu de la nécessité de réduire les exigences réglementaires et administratives imposées aux entreprises. Selon un relevé récent réalisé auprès d'une vingtaine de ministères et d'organismes, au moins 17 millions de formalités administratives sont exigées annuellement des entreprises québécoises sous forme de permis, d'autorisations, d'enregistrements, de contrôles multiples, de formulaires à remplir et de rapports à produire. Ce relevé, encore incomplet, signifie que chaque entreprise québécoise doit faire face à des dizaines, parfois à des centaines de formalités, pour se conformer à la réglementation, suivant des délais et à des coûts qui demeurent mal évalués mais qui, selon le Groupe conseil, ont cumulativement des effets défavorables sur le démarrage et la croissance des entreprises, et par voie de conséquence sur la création d'emplois au Québec.

Comme près de 96 % des quelque 196 000 entreprises québécoises comptent moins de 50 employés, et encore davantage si l'on inclut les quelque 500 000 travailleurs autonomes actifs au Québec, ce sont donc très majoritairement des petites entreprises qui ont à se partager ce lourd tribut administratif. Or, comme une étude récente[1] l'a encore démontré, la réglementation a un effet « régressif » sur les entreprises et les plus petites d'entre elles ont ainsi à supporter, sur la base du nombre d'employés, un fardeau administratif plusieurs fois supérieur à celui imposé aux grandes. Les administrations ont en effet l'habitude de dicter à toutes les entreprises les mêmes obligations (permis, formulaires, etc.) sans considérer leur taille et leur niveau de développement. Elles oublient trop fréquemment que, dans le cas des petites entreprises, c'est très souvent l'entrepreneur lui-même qui doit répondre à ces exigences administratives puisqu'elles ne disposent pas des ressources humaines et financières qui leur permettraient de déléguer cette responsabilité. En accaparant ainsi le temps de ces entrepreneurs, les pouvoirs réglementaires s'en prennent directement à la capacité même du Québec de créer des emplois puisque, c'est bien connu, la grande majorité des nouveaux emplois proviennent des petites entreprises, de celles en phase de démarrage et des travailleurs autonomes. Comme le taux de chômage demeure encore élevé au Québec, si on le compare à celui des États-Unis ou à celui de l'Ontario, il apparaît de toute première nécessité que l'on développe dans le secteur public une sensibilité à la réalité de ces petites entreprises et que l'on minimise les charges administratives qu'on leur impose par la réglementation. Une telle préoccupation rejoindrait pleinement l'engagement pris récemment par le gouvernement d'assurer la prospérité économique du Québec.

La plupart des pays industrialisés sont aujourd'hui sensibles à ces réalités. Le 15 juin 2000, lors d'un symposium de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), près d'une cinquantaine de pays ont signé une convention, dite *Charte de Bologne*[2], visant principalement à faire en sorte que le cadre réglementaire mis en place dans ces pays n'occasionne pas de contraintes superflues aux PME et qu'il soit propice à l'esprit d'entreprise et à l'innovation. Les États-Unis, qui font une large place à la petite entreprise et qui connaissent un faible taux de chômage, ont élaboré des mécanismes (ex. : le *Regulatory Flexibility Act*) qui imposent à leurs administrations de tenir compte de la taille des entreprises au moment de concevoir leurs projets de réglementation. Le Québec ne ferait donc pas cavalier seul s'il s'engageait aussi résolument dans cette voie.

Le Groupe conseil reconnaît que le gouvernement du Québec a posé des gestes importants pour réduire le fardeau réglementaire et administratif imposé aux entreprises. Il sait aussi que ce fardeau résulte d'un processus de sédimentation réglementaire qui s'est étalé sur plus de 40 ans et qu'il ne peut être imputé à la seule Administration actuelle. Le Groupe conseil demande toutefois au gouvernement d'accélérer le pas en matière d'allégement réglementaire et administratif de façon à créer des conditions plus favorables au développement économique et à la création d'emplois au Québec.

Le Groupe conseil sait par ailleurs que le secteur public québécois a entrepris une vaste réforme dans le but d'améliorer la qualité des services aux citoyens et aux entreprises. Il importe que cette réforme, à laquelle le Groupe souscrit pleinement, mette l'accent sur la simplification des formalités administratives imposées aux entreprises et surtout aux petites entreprises.

---

1. OCDE, *Analyse comparative de l'environnement réglementaire des entreprises, enquête internationale de l'OCDE (PUMA) auprès des entreprises*, juillet 2000.

2. Le texte de la *Charte* est reproduit en annexe au présent rapport.

LE GROUPE CONSEIL SUR L'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE : SON MANDAT ET SES RÉALISATIONS

Le Groupe conseil sur l'allégement réglementaire est issu d'un consensus intervenu au Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 entre le gouvernement du Québec et ses principaux partenaires socio-économiques.

Le mandat qu'il a reçu du gouvernement le 10 septembre 1997 et qui apparaît au décret 1167-97 consiste principalement à :

- suggérer au gouvernement des champs de réglementation à traiter en priorité;
- analyser et fournir des avis sur les plans de révision réglementaire mis de l'avant par les ministères et les organismes dans le cadre de leur planification stratégique;
- analyser et fournir, à l'occasion, des avis sur les orientations et mesures de réglementation proposées par les ministères et les organismes dans des domaines qui affectent les entreprises, l'emploi et le développement économique;
- conseiller le gouvernement, et plus particulièrement le premier ministre, sur tout autre sujet concernant l'allégement régle-mentaire interpellant les entreprises.

Le décret prévoyait que le Groupe conseil fournirait un rapport de ses activités au premier ministre au plus tard le 29 mai 1998, ce qui a été fait dans les délais prévus, mettant ainsi un terme au premier mandat du Groupe conseil.

Il importe de mentionner que, pendant ce mandat, le Groupe conseil n'a émis qu'un seul avis au premier ministre sur un projet de loi ou de règlement, soit en 1997 sur le projet du ministre de l'Environnement de réviser les systèmes d'autorisation découlant de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Le gouvernement avait alors demandé au Groupe conseil de lui donner son point de vue sur ce projet compte tenu de son impact potentiel sur le développement économique. Le Groupe conseil n'a, par ailleurs, fourni aucun avis sur les plans de révision réglementaire, comme le suggérait le décret.

Comme on le sait, le mandat du Groupe conseil a été reconduit le 28 avril 1999 (décret 464-99) pour une période de deux ans. Le nouveau mandat prévoit que le Groupe conseil abordera « des dossiers portant principalement sur des irritants de nature administrative affectant les entreprises » et qu'il remettra annuellement un rapport de ses activités au premier ministre. Ce nouveau décret stipule aussi que le Groupe conseil fournira au premier ministre, à sa demande, des avis sur des questions spécifiques.

Le Groupe conseil a rendu public, en juin 2000, un rapport intitulé « Simplifier les formalités administratives ». Comme on ne lui a pas demandé d'avis sur des questions spécifiques, le Groupe conseil s'est donc limité à traiter des formalités administratives découlant de la réglementation existante et il n'a donc pas eu à examiner des nouveaux projets de loi et de règlement soumis au gouvernement.

Le mandat du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire était donc centré sur la simplification des formalités administratives affectant les entreprises et n'avait pas pour objet de s'interroger sur les fondements mêmes de la réglementation adoptée par l'Assemblée nationale ou le gouvernement du Québec.

INTRODUCTION

Le gouvernement du Québec et ses partenaires socio-économiques ont vu juste en 1996 lorsqu'ils ont convenu de la nécessité de réduire les exigences réglementaires et administratives imposées aux entreprises. Selon un relevé récent réalisé auprès d'une vingtaine de ministères et d'organismes, au moins 17 millions de formalités administratives sont exigées annuellement des entreprises québécoises sous forme de permis, d'autorisations, d'enregistrements, de contrôles multiples, de formulaires à remplir et de rapports à produire. Ce relevé, encore incomplet, signifie que chaque entreprise québécoise doit faire face à des dizaines, parfois à des centaines de formalités, pour se conformer à la réglementation, suivant des délais et à des coûts qui demeurent mal évalués mais qui, selon le Groupe conseil, ont cumulativement des effets défavorables sur le démarrage et la croissance des entreprises, et par voie de conséquence sur la création d'emplois au Québec.

Comme près de 96 % des quelque 196 000 entreprises québécoises comptent moins de 50 employés, et encore davantage si l'on inclut les quelque 500 000 travailleurs autonomes actifs au Québec, ce sont donc très majoritairement des petites entreprises qui ont à se partager ce lourd tribut administratif. Or, comme une étude récente[1] l'a encore démontré, la réglementation a un effet « régressif » sur les entreprises et les plus petites d'entre elles ont ainsi à supporter, sur la base du nombre d'employés, un fardeau administratif plusieurs fois supérieur à celui imposé aux grandes. Les administrations ont en effet l'habitude de dicter à toutes les entreprises les mêmes obligations (permis, formulaires, etc.) sans considérer leur taille et leur niveau de développement. Elles oublient trop fréquemment que, dans le cas des petites entreprises, c'est très souvent l'entrepreneur lui-même qui doit répondre à ces exigences administratives puisqu'elles ne disposent pas des ressources humaines et financières qui leur permettraient de déléguer cette responsabilité. En accaparant ainsi le temps de ces entrepreneurs, les pouvoirs réglementaires s'en prennent directement à la capacité même du Québec de créer des emplois puisque, c'est bien connu, la grande majorité des nouveaux emplois proviennent des petites entreprises, de celles en phase de démarrage et des travailleurs autonomes. Comme le taux de chômage demeure encore élevé au Québec, si on le compare à celui des États-Unis ou à celui de l'Ontario, il apparaît de toute première nécessité que l'on développe dans le secteur public une sensibilité à la réalité de ces petites entreprises et que l'on minimise les charges administratives qu'on leur impose par la réglementation. Une telle préoccupation rejoindrait pleinement l'engagement pris récemment par le gouvernement d'assurer la prospérité économique du Québec.

La plupart des pays industrialisés sont aujourd'hui sensibles à ces réalités. Le 15 juin 2000, lors d'un symposium de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), près d'une cinquantaine de pays ont signé une convention, dite *Charte de Bologne*[2], visant principalement à faire en sorte que le cadre réglementaire mis en place dans ces pays n'occasionne pas de contraintes superflues aux PME et qu'il soit propice à l'esprit d'entreprise et à l'innovation. Les États-Unis, qui font une large place à la petite entreprise et qui connaissent un faible taux de chômage, ont élaboré des mécanismes (ex. : le *Regulatory Flexibility Act*) qui imposent à leurs administrations de tenir compte de la taille des entreprises au moment de concevoir leurs projets de réglementation. Le Québec ne ferait donc pas cavalier seul s'il s'engageait aussi résolument dans cette voie.

Le Groupe conseil reconnaît que le gouvernement du Québec a posé des gestes importants pour réduire le fardeau réglementaire et administratif imposé aux entreprises. Il sait aussi que ce fardeau résulte d'un processus de sédimentation réglementaire qui s'est étalé sur plus de 40 ans et qu'il ne peut être imputé à la seule Administration actuelle. Le Groupe conseil demande toutefois au gouvernement d'accélérer le pas en matière d'allégement réglementaire et administratif de façon à créer des conditions plus favorables au développement économique et à la création d'emplois au Québec.

Le Groupe conseil sait par ailleurs que le secteur public québécois a entrepris une vaste réforme dans le but d'améliorer la qualité des services aux citoyens et aux entreprises. Il importe que cette réforme, à laquelle le Groupe souscrit pleinement, mette l'accent sur la simplification des formalités administratives imposées aux entreprises et surtout aux petites entreprises.

---

1. OCDE, *Analyse comparative de l'environnement réglementaire des entreprises; enquête internationale de l'OCDE (PUMA) auprès des entreprises*, juillet 2000.

2. Le texte de la *Charte* est reproduit en annexe au présent rapport.

Le Groupe conseil voudrait toutefois être bien compris. Il conçoit que toute société moderne se doit de fixer des règles visant notamment à assurer la protection de la santé et de la sécurité de la population ainsi que la protection de l'environnement. Ce qu'il dénonce cependant avec les milieux d'affaires, ce sont les exigences administratives qui non seulement entraînent des délais et des coûts injustifiés pour les entreprises mais aussi briment la capacité des petites entreprises à lancer des projets et à créer des emplois. Le Groupe conseil formulera, dans le présent rapport, des recommandations destinées principalement à mettre en place dans le secteur public des mécanismes qui pourraient contribuer à réduire ces effets indésirables sur les petites entreprises, tout en permettant à l'État d'atteindre ses objectifs sociétaux.

LE FARDEAU ADMINISTRATIF DES ENTREPRISES

Donnant suite à l'une des recommandations que le Groupe conseil lui avait faites en juin 2000, le gouvernement a terminé au cours des derniers mois, puis transmis au Groupe conseil, par l'entremise du Secrétariat à l'allégement réglementaire, l'inventaire des formalités administratives entrepris en 1999. Cet inventaire permet de mieux cerner l'ampleur des charges administratives imposées aux entreprises par la réglementation et de suggérer des pistes concrètes de travail pour en atténuer les effets.

L'inventaire, qui a été réalisé auprès de 20 ministères et organismes parmi les plus importants sur le plan de la réglementation affectant les entreprises, a permis de dénombrer plus de 17 millions de formalités administratives exigées de l'ensemble des entreprises québécoises en 1998-1999, sous forme de permis, d'autorisations, de rapports, de licences, d'enregistrements et autres.

Ce chiffre, déjà assez impressionnant en soi, n'inclut pas les formalités provenant de certains ministères ou organismes qui, à travers leur réglementation, dictent également leurs exigences administratives aux entreprises. C'est le cas notamment de l'Institut de la statistique du Québec et de la Commission de l'équité salariale laquelle exige, par les dispositions de sa Loi, des démarches administratives assez lourdes, bien que limitées dans le temps. Il ne comprend pas non plus, parce que non disponibles, les données relatives à certaines formalités bien identifiées mais non chiffrées (ex. : les annexes aux rapports d'impôt) ainsi qu'aux demandes de renseignements supplémentaires souvent nombreuses qui accompagnent les démarches à faire auprès du gouvernement. De la même façon, l'inventaire ne couvre pas les formalités imposées par le gouvernement fédéral et les municipalités. Le chiffre de 17 millions paraît donc assez conservateur et il ne fournit qu'un aperçu partiel de l'ampleur de la charge administrative qui est le lot des entreprises québécoises.

Le Groupe conseil est enfin conscient qu'une bonne partie des exigences inventoriées, bien qu'elles représentent un coût élevé pour les entreprises, peuvent être nécessaires à la bonne marche de l'État. Comme l'a dit le politicologue Barry Bozeman, du Georgia Institute of Technology, dans son ouvrage récent[3], « il faut faire une distinction entre les règles que les gens n'aiment pas mais qui sont utiles et celles que les gens n'aiment pas et qui sont peu ou pas utiles ». Le Groupe conseil, tout comme le milieu des affaires d'ailleurs, ne remet pas en question les formalités utiles mais plutôt celles qui font double emploi, qui occasionnent par leur complexité un travail et des délais indus aux entreprises et qui n'apparaissent pas essentielles au gouvernement.

Le Groupe conseil voudrait revenir sur cet inventaire afin d'illustrer l'ampleur de la tâche et des coûts imposés aux entreprises, en particulier aux PME.

APERÇU GÉNÉRAL DES FORMALITÉS IMPOSÉES AUX ENTREPRISES

Le **tableau 1** ci-après donne un premier aperçu de la répartition des quelque 17 millions de formalités exigées des entreprises, selon le ministère ou l'organisme d'origine et la catégorie de formalités.

On notera d'abord que 459 types de formalités sont imposés aux entreprises. Ils ont été répartis suivant trois grandes catégories : les autorisations, les enregistrements et les rapports. On a réuni sous la rubrique « autorisations » les permis, les licences et les certificats, dont ceux d'immatriculation et de conformité, puis les autorisations nécessaires pour exploiter une entreprise dans un secteur d'activité donné. Sous le terme générique « enregistrements » sont regroupées toutes les inscriptions qui sont obligatoires en vertu de la réglementation. Enfin, la rubrique « rapports » comprend tous les rapports et les déclarations que les entreprises doivent faire périodiquement à divers ministères et organismes.

Il se dégage de ce premier aperçu, d'une part, que plus de 75 % des formalités exigées des entreprises découlent de l'application du régime fiscal, dont est responsable le MRQ. D'autre part, plus de 90 % de ces formalités prennent la forme de rapports à fournir au gouvernement, encore là principalement acheminés au MRQ.

Ces données appellent toutefois certaines explications. Il va de soi d'abord que chacune de ces formalités ne pose pas aux entreprises le même niveau de difficulté et de travail : ainsi, une déclaration modificative à l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF) pour le remplacement du nom d'un administrateur de compagnie est relativement simple à remplir, tout comme l'est la démarche visant l'obtention d'un certificat

3. Bozeman, Barry : *Bureaucracy and Red Tape*, Prentice Hall, 2000.

LE FARDEAU ADMINISTRATIF DES ENTREPRISES

Donnant suite à l'une des recommandations que le Groupe conseil lui avait faites en juin 2000, le gouvernement a terminé au cours des derniers mois, puis transmis au Groupe conseil, par l'entremise du Secrétariat à l'allégement réglementaire, l'inventaire des formalités administratives entrepris en 1999. Cet inventaire permet de mieux cerner l'ampleur des charges administratives imposées aux entreprises par la réglementation et de suggérer des pistes concrètes de travail pour en atténuer les effets.

L'inventaire, qui a été réalisé auprès de 20 ministères et organismes parmi les plus importants sur le plan de la réglementation affectant les entreprises, a permis de dénombrer plus de 17 millions de formalités administratives exigées de l'ensemble des entreprises québécoises en 1998-1999, sous forme de permis, d'autorisations, de rapports, de licences, d'enregistrements et autres.

Ce chiffre, déjà assez impressionnant en soi, n'inclut pas les formalités provenant de certains ministères ou organismes qui, à travers leur réglementation, dictent également leurs exigences administratives aux entreprises. C'est le cas notamment de l'Institut de la statistique du Québec et de la Commission de l'équité salariale laquelle exige, par les dispositions de sa Loi, des démarches administratives assez lourdes, bien que limitées dans le temps. Il ne comprend pas non plus, parce que non disponibles, les données relatives à certaines formalités bien identifiées mais non chiffrées (ex. : les annexes aux rapports d'impôt) ainsi qu'aux demandes de renseignements supplémentaires souvent nombreuses qui accompagnent les démarches à faire auprès du gouvernement. De la même façon, l'inventaire ne couvre pas les formalités imposées par le gouvernement fédéral et les municipalités. Le chiffre de 17 millions paraît donc assez conservateur et il ne fournit qu'un aperçu partiel de l'ampleur de la charge administrative qui est le lot des entreprises québécoises.

Le Groupe conseil est enfin conscient qu'une bonne partie des exigences inventoriées, bien qu'elles représentent un coût élevé pour les entreprises, peuvent être nécessaires à la bonne marche de l'État. Comme l'a dit le politicologue Barry Bozeman, du Georgia Institute of Technology, dans son ouvrage récent[3], « il faut faire une distinction entre les règles que les gens n'aiment pas mais qui sont utiles et celles que les gens n'aiment pas et qui sont peu ou pas utiles ». Le Groupe conseil, tout comme le milieu des affaires d'ailleurs, ne remet pas en question les formalités utiles mais plutôt celles qui font double emploi, qui occasionnent par leur complexité un travail et des délais indus aux entreprises et qui n'apparaissent pas essentielles au gouvernement.

Le Groupe conseil voudrait revenir sur cet inventaire afin d'illustrer l'ampleur de la tâche et des coûts imposés aux entreprises, en particulier aux PME.

APERÇU GÉNÉRAL DES FORMALITÉS IMPOSÉES AUX ENTREPRISES

Le **tableau 1** ci-après donne un premier aperçu de la répartition des quelque 17 millions de formalités exigées des entreprises, selon le ministère ou l'organisme d'origine et la catégorie de formalités.

On notera d'abord que 459 types de formalités sont imposés aux entreprises. Ils ont été répartis suivant trois grandes catégories : les autorisations, les enregistrements et les rapports. On a réuni sous la rubrique « autorisations » les permis, les licences et les certificats, dont ceux d'immatriculation et de conformité, puis les autorisations nécessaires pour exploiter une entreprise dans un secteur d'activité donné. Sous le terme générique « enregistrements » sont regroupées toutes les inscriptions qui sont obligatoires en vertu de la réglementation. Enfin, la rubrique « rapports » comprend tous les rapports et les déclarations que les entreprises doivent faire périodiquement à divers ministères et organismes.

Il se dégage de ce premier aperçu, d'une part, que plus de 75 % des formalités exigées des entreprises découlent de l'application du régime fiscal, dont est responsable le MRQ. D'autre part, plus de 90 % de ces formalités prennent la forme de rapports à fournir au gouvernement, encore là principalement acheminés au MRQ.

Ces données appellent toutefois certaines explications. Il va de soi d'abord que chacune de ces formalités ne pose pas aux entreprises le même niveau de difficulté et de travail : ainsi, une déclaration modificative à l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF) pour le remplacement du nom d'un administrateur de compagnie est relativement simple à remplir, tout comme l'est la démarche visant l'obtention d'un certificat

3. Bozeman, Barry : *Bureaucracy and Red Tape*, Prentice Hall, 2000.

d'immatriculation de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Par contre, l'obtention d'un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, indispensable pour exploiter une entreprise susceptible de rejeter des contaminants dans l'environnement, exige non seulement les informations de base habituelles (nom, adresse, etc.) mais également, et entre autres choses, une description de la nature et du volume des contaminants pouvant être émis, une attestation de conformité de la municipalité touchée, des plans et devis, etc. De telles exigences, même si elles peuvent en bonne partie être justifiées sous l'angle de la protection de l'environnement, occasionnent non seulement des coûts importants aux entreprises mais aussi des délais qui peuvent parfois retarder la réalisation de projets économiques structurants.

Il faut noter par ailleurs que plus de 50 % des 459 types de formalités inventoriées proviennent de quatre ministères et organismes : le ministère de l'Environnement (MENV) (71), le ministère des Ressources naturelles (MRN) (63), la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) (63) et le ministère du Revenu (MRQ) (53). Il va de soi bien sûr que, sur une base individuelle, les entreprises soumises à la réglementation de ces ministères n'ont pas à remplir toutes ces formalités mais, à titre d'exemple, il a été démontré qu'une entreprise minière, au stade de sa mise en production, pouvait devoir obtenir jusqu'à 24 permis et autorisations, principalement du MENV et du MRN.

Parmi les actes administratifs les plus importants en nombre, notons surtout les Relevés 1 pour la déclaration de revenus (4 596 761), les déclarations

TABLEAU 1

LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES EXIGÉES DES ENTREPRISES PAR LA RÉGLEMENTATION QUÉBÉCOISE ET REMPLIES EN 1998 – 1999

MINISTÈRES ET ORGANISMES[1]	TYPES DE FORMALITÉS EXISTANTES	QUANTITÉ DE FORMALITÉS REMPLIES	CATÉGORIES DE FORMALITÉS		
			AUTORI-SATION	ENREGIS-TREMENT	RAPPORT
Commission de la construction du Québec	8	380 286	4 498	12 282	363 506
Commission de la santé et de la sécurité du travail	3	435 000			435 000
Commission des transports du Québec	14	62 074	14 345	47 729	
Commission des valeurs mobilières du Québec	13	54 774	598	53	54 123
Emploi-Québec - Ministère de la Solidarité sociale	9	21 323	4 023		17 300
Inspecteur général des institutions financières	29	638 499	1 503		636 996
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	26	95 028	60 198	33 254	1 576
Ministère de l'Environnement	71	82 130	10 909		71 221
Ministère de l'Industrie et du Commerce	4	4 550	2 414		2 136
Ministère de la Santé et des Services sociaux	13	4 392	4 392		
Ministère des Ressources naturelles	63	804 760	34 102	1 857	768 801
Ministère du Revenu[2]	53	13 035 387	74 583	35 048	12 925 756
Office de la protection du consommateur	9	3 150	2 928		222
Régie des alcools, des courses et des jeux	63	116 300	105 904	4 814	5 582
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	21	4 996	2 925		2 071
Régie du bâtiment du Québec	19	199 658	45 877	2 433	151 348
Régie du cinéma	10	82 930	72 710		10 220
Société de l'assurance automobile du Québec[3]	10	1076 778	1076 778		
Société de la faune et des parcs	20	6 384	4 722		1 662
Tourisme Québec	1	4 828	4 828		
TOTAL	**459**	**17 113 227**	**1 528 237**	**137 470**	**15 447 520**

Source : Secrétariat à l'allégement réglementaire, gouvernement du Québec, 2001.

1. Ce tableau présente la grande majorité des formalités administratives exigées des entreprises. Il existe toutefois des formalités peu utilisées dans certains ministères et organismes et qui ne sont pas répertoriées ici.

2. Il existe entre 150 et 200 autres types de formalités dont on n'a pas traité ici, entre autres tous les formulaires annexés aux déclarations fiscales. Toutefois, les 5,9 millions de Relevés 1 produits annuellement pour les employés sont inclus.

3. Le tableau tient compte des 716,000 certificats d'immatriculation délivrés pour les véhicules des entreprises.

pour le paiement des retenues et des cotisations des employeurs (3 299 649), les déclarations de taxes (2 510 239), les certificats d'immatriculation délivrés aux entreprises par la SAAQ (716 288), les acomptes provisionnels des sociétés (596 068), les déclarations de transport de bois (676 599), les déclarations fiscales des particuliers en affaires (468 671) et les déclarations annuelles à l'IGIF (442 325). On verra plus loin que certaines de ces obligations importantes en nombre exigent relativement peu des entreprises tandis que d'autres, moins nombreuses, sont très contraignantes pour elles.

Si l'on examine, enfin, la répartition de ces formalités par secteur d'activité économique (voir le **tableau 2**), on réalise que ce sont surtout les secteurs ressources (agriculture, foresterie, pêche et chasse) qui sont touchés, puis ceux de la fabrication, du commerce de gros, de l'extraction minière, des arts, spectacles et loisirs ainsi que du transport et de l'entreposage. Ce tableau nous permet de réaliser que certains secteurs exposés à la concurrence internationale se voient imposer de lourdes obligations administratives qui peuvent jouer sur leur capacité concurrentielle, surtout si l'on n'a pas d'exigences équivalentes dans les administrations concurrentes.

Ce premier aperçu d'ensemble permet dès lors de conclure que les entreprises québécoises, qui sont très majoritairement des PME, se trouvent aujourd'hui soumises à des charges administratives qui, dans certains secteurs, peuvent affecter leur capacité concurrentielle et qui, dans tous les cas, les distraient de leur mission en plus d'exiger le décaissement de sommes qui ne peuvent être consacrées à leur croissance.

TABLEAU 2

LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES EXIGÉES DES ENTREPRISES EN 1998 – 1999[1] PAR LA RÉGLEMENTATION QUÉBÉCOISE ET RÉPARTIES SELON LES DIVERS SECTEURS D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

SECTEURS D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE	RÉPARTITION DES FORMALITÉS		
	AUTORI-SATIONS	ENREGIS-TREMENTS	RAPPORTS
Administrations publiques	13	2	15
Agriculture, foresterie, pêche et chasse	56	6	52
Arts, spectacles et loisirs	39	4	40
Autres services, sauf les administrations publiques	21	3	32
Commerce de détail	25	6	35
Commerce de gros	41	5	48
Construction	28	5	36
Extraction minière et extraction de pétrole et de gaz	35	3	50
Fabrication	49	3	49
Finances et assurances	26	3	50
Gestion des sociétés et des entreprises	13	2	30
Hébergement et services de restauration	30	2	31
Industrie de l'information et industrie culturelle	18	2	32
Services administratifs, de soutien, de gestion des déchets et d'assainissement	24	2	41
Services d'enseignement	15	2	29
Services immobiliers et services de location et de location à bail	12	2	29
Services professionnels, scientifiques et techniques	23	4	38
Services publics	20	3	39
Soins de santé et assistance sociale	21	2	30
Transport et entreposage	39	6	38

Source : Secrétariat à l'allégement réglementaire, gouvernement du Québec, 2001.

1. La somme des formalités apparaissant dans le présent tableau est plus grande que le nombre de formalités indiquées au tableau 1 qui précède, puisqu'une même formalité peut toucher plus d'un secteur d'activité.

d'immatriculation de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Par contre, l'obtention d'un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, indispensable pour exploiter une entreprise susceptible de rejeter des contaminants dans l'environnement, exige non seulement les informations de base habituelles (nom, adresse, etc.) mais également, et entre autres choses, une description de la nature et du volume des contaminants pouvant être émis, une attestation de conformité de la municipalité touchée, des plans et devis, etc. De telles exigences, même si elles peuvent en bonne partie être justifiées sous l'angle de la protection de l'environnement, occasionnent non seulement des coûts importants aux entreprises mais aussi des délais qui peuvent parfois retarder la réalisation de projets économiques structurants.

Il faut noter par ailleurs que plus de 50 % des 459 types de formalités inventoriées proviennent de quatre ministères et organismes : le ministère de l'Environnement (MENV) (71), le ministère des Ressources naturelles (MRN) (63), la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) (63) et le ministère du Revenu (MRQ) (53). Il va de soi bien sûr que, sur une base individuelle, les entreprises soumises à la réglementation de ces ministères n'ont pas à remplir toutes ces formalités mais, à titre d'exemple, il a été démontré qu'une entreprise minière, au stade de sa mise en production, pouvait devoir obtenir jusqu'à 24 permis et autorisations, principalement du MENV et du MRN.

Parmi les actes administratifs les plus importants en nombre, notons surtout les Relevés 1 pour la déclaration de revenus (4 596 761), les déclarations

TABLEAU 1

LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES EXIGÉES DES ENTREPRISES PAR LA RÉGLEMENTATION QUÉBÉCOISE ET REMPLIES EN 1998 – 1999

MINISTÈRES ET ORGANISMES[1]	TYPES DE FORMALITÉS EXISTANTES	QUANTITÉ DE FORMALITÉS REMPLIES	CATÉGORIES DE FORMALITÉS		
			AUTORISATION	ENREGISTREMENT	RAPPORT
Commission de la construction du Québec	8	380 286	4 498	12 282	363 506
Commission de la santé et de la sécurité du travail	3	435 000			435 000
Commission des transports du Québec	14	62 074	14 345	47 729	
Commission des valeurs mobilières du Québec	13	54 774	598	53	54 123
Emploi-Québec - Ministère de la Solidarité sociale	9	21 323	4 023		17 300
Inspecteur général des institutions financières	29	638 499	1 503		636 996
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	26	95 028	60 198	33 254	1 576
Ministère de l'Environnement	71	82 130	10 909		71 221
Ministère de l'Industrie et du Commerce	4	4 550	2 414		2 136
Ministère de la Santé et des Services sociaux	13	4 392	4 392		
Ministère des Ressources naturelles	63	804 760	34 102	1 857	768 801
Ministère du Revenu[2]	53	13 035 387	74 583	35 048	12 925 756
Office de la protection du consommateur	9	3 150	2 928		222
Régie des alcools, des courses et des jeux	63	116 300	105 904	4 814	5 582
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	21	4 996	2 925		2 071
Régie du bâtiment du Québec	19	199 658	45 877	2 433	151 348
Régie du cinéma	10	82 930	72 710		10 220
Société de l'assurance automobile du Québec[3]	10	1076 778	1076 778		
Société de la faune et des parcs	20	6 384	4 722		1 662
Tourisme Québec	1	4 828	4 828		
TOTAL	**459**	**17 113 227**	**1 528 237**	**137 470**	**15 447 520**

Source : Secrétariat à l'allégement réglementaire, gouvernement du Québec, 2001.

1. Ce tableau présente la grande majorité des formalités administratives exigées des entreprises. Il existe toutefois des formalités peu utilisées dans certains ministères et organismes et qui ne sont pas répertoriées ici.

2. Il existe entre 150 et 200 autres types de formalités dont on n'a pas traité ici, entre autres tous les formulaires annexés aux déclarations fiscales. Toutefois, les 5,9 millions de Relevés 1 produits annuellement pour les employés sont inclus.

3. Le tableau tient compte des 716,000 certificats d'immatriculation délivrés pour les véhicules des entreprises.

pour le paiement des retenues et des cotisations des employeurs (3 299 649), les déclarations de taxes (2 510 239), les certificats d'immatriculation délivrés aux entreprises par la SAAQ (716 288), les acomptes provisionnels des sociétés (596 068), les déclarations de transport de bois (676 599), les déclarations fiscales des particuliers en affaires (468 671) et les déclarations annuelles à l'IGIF (442 325). On verra plus loin que certaines de ces obligations importantes en nombre exigent relativement peu des entreprises tandis que d'autres, moins nombreuses, sont très contraignantes pour elles.

Si l'on examine, enfin, la répartition de ces formalités par secteur d'activité économique (voir le **tableau 2**), on réalise que ce sont surtout les secteurs ressources (agriculture, foresterie, pêche et chasse) qui sont touchés, puis ceux de la fabrication, du commerce de gros, de l'extraction minière, des arts, spectacles et loisirs ainsi que du transport et de l'entreposage. Ce tableau nous permet de réaliser que certains secteurs exposés à la concurrence internationale se voient imposer de lourdes obligations administratives qui peuvent jouer sur leur capacité concurrentielle, surtout si l'on n'a pas d'exigences équivalentes dans les administrations concurrentes.

Ce premier aperçu d'ensemble permet dès lors de conclure que les entreprises québécoises, qui sont très majoritairement des PME, se trouvent aujourd'hui soumises à des charges administratives qui, dans certains secteurs, peuvent affecter leur capacité concurrentielle et qui, dans tous les cas, les distraient de leur mission en plus d'exiger le décaissement de sommes qui ne peuvent être consacrées à leur croissance.

TABLEAU 2

LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES EXIGÉES DES ENTREPRISES EN 1998 – 1999[1] PAR LA RÉGLEMENTATION QUÉBÉCOISE ET RÉPARTIES SELON LES DIVERS SECTEURS D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

SECTEURS D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE	RÉPARTITION DES FORMALITÉS		
	AUTORI-SATIONS	ENREGIS-TREMENTS	RAPPORTS
Administrations publiques	13	2	15
Agriculture, foresterie, pêche et chasse	56	6	52
Arts, spectacles et loisirs	39	4	40
Autres services, sauf les administrations publiques	21	3	32
Commerce de détail	25	6	35
Commerce de gros	41	5	48
Construction	28	5	36
Extraction minière et extraction de pétrole et de gaz	35	3	50
Fabrication	49	3	49
Finances et assurances	26	3	50
Gestion des sociétés et des entreprises	13	2	30
Hébergement et services de restauration	30	2	31
Industrie de l'information et industrie culturelle	18	2	32
Services administratifs, de soutien, de gestion des déchets et d'assainissement	24	2	41
Services d'enseignement	15	2	29
Services immobiliers et services de location et de location à bail	12	2	29
Services professionnels, scientifiques et techniques	23	4	38
Services publics	20	3	39
Soins de santé et assistance sociale	21	2	30
Transport et entreposage	39	6	38

Source : Secrétariat à l'allégement réglementaire, gouvernement du Québec, 2001.

1. La somme des formalités apparaissant dans le présent tableau est plus grande que le nombre de formalités indiquées au tableau 1 qui précède, puisqu'une même formalité peut toucher plus d'un secteur d'activité.

LE COÛT DES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES

Dans son rapport de juin 2000, le Groupe conseil a indiqué que les formalités administratives exigées des entreprises québécoises pouvaient globalement représenter un coût équivalent à environ 3 % du produit intérieur brut (PIB) du Québec, soit 6 milliards de dollars, si la réglementation québécoise pouvait se comparer à celle en vigueur dans les pays de l'OCDE. Ce pourcentage inclut toutefois l'ensemble des formalités, c'est-à-dire non seulement celles découlant de la réglementation québécoise mais également celles émanant du gouvernement fédéral et des municipalités.

Ce chiffre ne donne bien sûr qu'une approximation du coût des formalités administratives subies par les entreprises québécoises. Il ne permet pas de distinguer les formalités nécessaires à la bonne gestion de l'État de celles moins utiles, comme il ne donne pas d'indication sur les bénéfices que tire la société de la réglementation qui les sous-tend. C'est d'ailleurs l'écart entre les coûts et les bénéfices, soit l'avantage net, qu'il faudrait déterminer pour apprécier, comme il se doit, la réglementation.

Le Groupe conseil a voulu en savoir davantage sur ces questions et il a recommandé au gouvernement, dans son rapport de juin 2000, de confier à un expert indépendant le mandat de concevoir et de proposer une méthode d'évaluation du fardeau administratif global découlant de la réglementation gouvernementale. Le gouvernement a répondu favorablement à cette demande et un mandat a été donné à cet effet au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) [4].

Conformément à son mandat, CIRANO a d'abord proposé un cadre d'analyse sur diverses questions touchant la réglementation (types de réglementation, l'utilité des analyses avantages-coûts, etc.) Il a ensuite procédé à une analyse critique des principales études réalisées à l'étranger (principalement par les États-Unis et par l'OCDE) ainsi que des méthodologies utilisées dans ces études. De là, CIRANO a proposé deux méthodologies qui permettraient d'évaluer le coût global du fardeau administratif québécois. Enfin, le Groupe conseil avait demandé que CIRANO propose une première évaluation du fardeau administratif global imposé aux entreprises par la réglementation mais CIRANO s'est heurté, entre autres, à un manque de données spécifiquement québécoises, ce qui a incité le Groupe conseil à renoncer à obtenir cette première évaluation du fardeau administratif global.

De son côté, le Groupe s'est employé, pour pouvoir illustrer concrètement ce fardeau administratif, à décrire et à évaluer certaines des formalités présentes dans l'inventaire réalisé récemment au gouvernement. On trouvera donc à l'**annexe 2** une brève description de la nature de ces formalités, du travail qu'elles exigent des entreprises et une évaluation sommaire des coûts qu'elles génèrent.

Le Groupe conseil a choisi ainsi 8 formalités qui paraissent assez représentatives de la diversité des 459 formalités existantes, à savoir :

1) la déclaration annuelle à l'IGIF (397 080 actes administratifs, suivant le tableau 1);

2) le certificat de vérification mécanique de la SAAQ (320 700);

3) la déclaration des salaires à la CSST par les entreprises de construction (20 000);

4) la déclaration de la TPS/TVQ (2 510 239) et le système afférent;

5) les formalités découlant de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* (30 429);

6) le Relevé 1 (4 600 000) et le *Sommaire des retenues et des cotisations des employeurs*;

7) la démarche d'équité salariale pour les entreprises de 10 à 49 employés (36 000);

8) l'obtention d'un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Ces quelques cas illustrent, de façon concrète croyons-nous, les lourdeurs administratives auxquelles sont confrontées les entreprises pour s'acquitter de leurs obligations réglementaires. Le Groupe conseil ne cherche pas, par ces descriptions, à remettre en cause ces formalités et la réglementation sur laquelle elles reposent, mais il se dégage néanmoins de l'examen de ces cas qu'un effort énorme reste à faire dans le secteur public afin de simplifier les formalités administratives, tout en s'assurant bien sûr d'atteindre les mêmes objectifs étatiques.

Des évaluations de coûts ont aussi été réalisées ces dernières années par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) qui regroupe plus de 20 000 membres au Québec, principalement des PME. La FCEI a demandé à ses membres de lui indiquer combien d'heures par semaine ils devaient consacrer aux formalités administratives gouvernementales. Environ 60 % des entreprises ont répondu jusqu'à quatre heures par semaine et 15,6 % jusqu'à six heures. Ces enquêtes ont aussi permis d'établir que les petites entreprises doivent consacrer, par employé, un plus grand nombre d'heures par semaine que les grandes entreprises :

4. Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations, *Méthodologies d'évaluation globale du coût des charges administratives imposées aux entreprises québécoises*, Rapport déposé au Secrétariat à l'allégement réglementaire, avril 2001.

près de trois heures par semaine par employé pour les petites entreprises, contre moins d'une demi-heure par employé pour les entreprises de 50 à 99 employés[5]. D'autres analyses[6] ont conduit la FCEI à estimer que les petites entreprises de 0 à 4 employés doivent dépenser annuellement plus de 3 000. $ pour répondre aux seules exigences administratives liées au régime fiscal québécois et près de 5 500. $ dans le cas d'entreprises de 5 à 19 employés. Ces analyses ont conduit la FCEI à évaluer globalement à quelque 2 milliards de dollars le coût administratif du régime fiscal québécois pour les entreprises.

Un sondage[7] réalisé récemment par la FCEI auprès de 8 200 entreprises canadiennes du secteur agroalimentaire (939 réponses reçues) donne un certain éclairage sur l'impact de ce fardeau administratif sur un secteur d'activité économique au Québec. L'étude conclut en effet qu'un peu plus de 50 % des entreprises de ce secteur consacrent trois heures par semaine ou plus aux exigences administratives gouvernementales et que 15 % doivent y consacrer six heures ou plus. L'étude conclut par ailleurs que c'est au Québec que le problème serait le plus grave, car 80,7 % des répondants perçoivent un accroissement significatif des formalités administratives ces dernières années dans le secteur agroalimentaire.

Ces quelques données démontrent que l'application de la réglementation québécoise se traduit par des coûts énormes pour les entreprises, principalement les PME. Comme nous le verrons plus loin, ces coûts ont des incidences directes sur l'entrepreneuriat et la compétitivité des entreprises. Il importe donc que l'Administration publique soit davantage sensible à ces réalités et qu'elle contribue à atténuer ces charges administratives afin de stimuler l'investissement et la création d'emplois au Québec.

LES IRRITANTS LIÉS AUX FORMALITÉS ADMINISTRATIVES

Tel que mentionné plus tôt, une bonne part des formalités imposées aux entreprises peuvent paraître utiles à la bonne gestion de l'État. Les gens d'affaires ne s'en prennent pas à ces formalités qui, dans certains cas, peuvent être semblables à celles qu'imposent les autres juridictions pour de pareilles fins. Ils dénoncent plutôt et surtout l'effet cumulatif global de ces formalités, la complexité des formulaires et des guides qui les accompagnent, le manque d'harmonisation entre les ministères et les organismes, les délais de réponse trop longs et l'accès difficile à une information parfois déficiente.

LE CUMUL DES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES

Considérées isolément, les exigences administratives posées aux entreprises peuvent sembler justifiées sous l'angle de l'Administration publique. Toutefois, leur cumul, que celles-ci soient justifiées ou pas, représente pour l'entreprise, surtout la petite, un travail et des coûts énormes, et cela peut avoir des incidences sur sa croissance.

Le rapport de juin 2000 faisait état des nombreuses exigences découlant de la seule application de la réglementation régissant la vente d'alcool au Québec. Le rapport signalait notamment que le nouvel entrepreneur qui désire ouvrir un restaurant peut être touché par l'application d'une quinzaine de lois et de règlements du Québec. À cette réglementation déjà lourde, il faut ajouter les réglementations municipales et fédérales.

Le Groupe conseil voudrait cette fois illustrer l'effet cumulatif des exigences administratives qui incombent à une entreprise par la description d'un cas, celui des terrains de camping, cas d'autant plus significatif qu'il s'agit généralement de petites entreprises saisonnières (exploitées de quatre à six mois par année) ayant un chiffre d'affaires relativement faible. Les petites entreprises de camping, qui emploient globalement plus de 5 000 travailleurs pendant la saison, sont importantes pour les économies régionales, si l'on considère en outre les dépenses effectuées dans les secteurs de l'alimentation et des biens d'équipement pour la pratique de ce loisir. Le Groupe conseil ne veut pas ici juger de l'opportunité d'éliminer ou non ces formalités, certaines ayant pour finalité la protection et la santé du public ou la protection de l'environnement, mais il veut plutôt démontrer que les formalités imposées aux petites entreprises peuvent globalement représenter une charge considérable.

En plus de s'adresser à sa municipalité, le futur entrepreneur d'un terrain de camping doit d'abord vérifier, selon qu'il veut s'établir en zone agricole, sur les terres du domaine public, près d'un habitat faunique ou d'un cours d'eau, les autorisations requises auprès des différentes autorités (Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ), MRN, Société de la faune et des parcs du Québec (FAPAQ), MENV) et ensuite faire les démarches appropriées. Bien que souvent aucun tarif ne soit exigé du demandeur relativement à ces formalités, celles-ci exigent temps et argent. Par exemple, il faut compter au moins 60 jours pour obtenir l'autorisation en zone verte de la CPTAQ et souvent davantage pour le certificat d'autorisation du MENV. Ces demandes nécessitent bien souvent une expertise professionnelle et des déboursés de la part de l'entrepreneur afin d'obtenir les autorisations nécessaires au démarrage de son entreprise.

---

5. Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Propositions des petites entreprises visant à réduire la paperasserie du gouvernement*, par Ted Mallet, économiste principal, novembre 1994.

6. Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Les PME et Revenu Québec*, décembre 1996.

7. Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Réduire les coûts causés par le gouvernement*, par Robert Meijer, analyste de politique de l'agroalimentaire, 2000.

Le futur entrepreneur d'un terrain de camping doit ensuite procéder au choix de la forme juridique de l'entreprise, au choix de son nom puis à son immatriculation au Registre des entreprises du Québec. D'autres enregistrements auprès de différents ministères et organismes sont nécessaires pour permettre à l'entreprise nouvellement constituée de débuter véritablement ses activités. C'est le cas par exemple des enregistrements au ministère du Revenu en vue de gérer les différentes remises par les entreprises mandataires de l'État (déductions à la source, TPS-TVQ, RRQ, etc.). Une fois en activité, l'entreprise qui exploite un terrain de camping devra chaque année obtenir les permis et autorisations requis et satisfaire aux diverses formalités exigées.

Le **tableau 3** qui suit indique la liste des formalités, obligatoires et optionnelles, ainsi que la fréquence à laquelle elles reviennent. Les droits relatifs à ces formalités sont indiqués mais le lecteur doit être bien conscient qu'il ne s'agit là que d'une partie seulement du coût global engendré par ces exigences administratives, car il ne comprend pas le temps consacré à la démarche, à remplir les formulaires, à parcourir les guides afférents, etc. La deuxième section de ce tableau énumère différentes formalités qui pourraient s'ajouter si l'entrepreneur voulait offrir des services additionnels à sa clientèle tels que dépanneur, buanderie, casse-croûte, piscine et restaurant.

Parallèlement aux obligations d'enregistrement et d'obtention de permis et autorisations, l'entrepreneur devra demander toutes les autorisations nécessaires pour effectuer, par exemple, des travaux d'aqueduc et d'égout, procéder à des installations électriques, à la construction de bâtiments ou d'une piscine et à l'aménagement d'une plage. Ces démarches exigeront souvent l'intervention de professionnels dans la préparation de plans et devis ou la négociation avec les autorités gouvernementales concernées, ce qui signifie encore là des coûts additionnels pour cette entreprise.

Le chiffre d'affaires moyen annuel d'un terrain de camping de 100 emplacements au Québec est de l'ordre de 100 000 $. Le tableau qui précède permet de réaliser la tâche administrative totale et les coûts qui incombent à ce type de petites entreprises. Le Groupe conseil estime, en se basant sur les données de ce tableau et sur les évaluations de coûts qu'il a faites précédemment, que ces entreprises peuvent facilement devoir affecter annuellement jusqu'à 10 % et même 15 % de leur chiffre d'affaires à ces exigences administratives.

Il importe que le secteur public se sensibilise au fait que chaque nouvelle formalité qu'il projette d'exiger vient s'ajouter à de nombreuses autres et que le cumul de celles-ci peut représenter des coûts faramineux pour les petites entreprises.

LES FORMULAIRES ET LES GUIDES COMPLEXES

Plusieurs des formalités imposées aux entreprises prennent la forme de formulaires complexes, souvent accompagnés de guides qui sont parfois loin d'avoir pour effet de simplifier les choses. Les exemples sont nombreux ici : qu'il suffise, pour s'en convaincre, de prendre connaissance du guide de 55 pages destiné à faciliter l'établissement du Relevé 1 et du Sommaire des retenues et des cotisations de l'employeur pour 2000, conçu par le MRQ. Peu d'entrepreneurs peuvent parcourir et comprendre seuls ce guide et remplir les formalités qui s'y rattachent.

On a rapporté au Groupe conseil que quelque 1 500 formulaires ou documents apparentés ont ainsi été conçus pour s'assurer que les entreprises s'acquittent de leurs obligations envers le gouvernement du Québec. Il suffit d'examiner quelques-uns de ces formulaires et les guides afférents pour entrevoir la somme de travail et par voie de conséquence les coûts qu'ils peuvent générer pour les entrepreneurs de petites entreprises désireux de les remplir eux-mêmes.

Les autorités gouvernementales doivent aussi réaliser que la complexité des exigences réglementaires imposent au secteur public des coûts considérables si l'on pense simplement aux mécanismes mis en place au MRQ pour expliquer les règles aux contribuables et aux mandataires. Plus les formalités sont complexes, plus les demandes d'information affluent vers les services gouvernementaux et engendrent ainsi des coûts.

LE MANQUE D'HARMONISATION DES FORMALITÉS

Les milieux d'affaires rapportent plusieurs cas d'incohérence ou de manque d'harmonisation entre les ministères et les organismes sur le plan des formalités exigées des entreprises. Les exemples ainsi portés à l'attention du Groupe conseil sont nombreux : des formulaires émanant de deux ou trois directions d'un même ministère qui demandent la même information à une même entreprise plutôt que de se la transmettre entre elles; deux rapports semblables exigés par deux ministères différents qui auraient pu simplement s'échanger l'information. À ces dédoublements, il faudrait ajouter les incohérences d'une réglementation à l'autre quant à la définition des termes (définition d'une entreprise, de la masse salariale). Les exemples de double emploi et d'incohérence ne manquent pas.

Ces faits tendent à démontrer que les institutions gouvernementales travaillent souvent de façon cloisonnée et communiquent relativement peu entre elles. Il devient nécessaire que celles-ci fonctionnent davantage en réseaux et qu'elles harmonisent leurs actions entre elles, de façon à réduire les charges qu'elles imposent aux entreprises et à la population.

TABLEAU 3

LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES LIÉES À L'EXPLOITATION D'UN TERRAIN DE CAMPING[1]

DESCRIPTION	M/O	Coûts	Fréquence
FORMALITÉS OBLIGATOIRES			
Déclaration annuelle (publicité légale)[2]	IGIF	79,00 $	Annuelle
Déclaration modificative	IGIF	0,00 $	Ponctuelle
Remises – TPS/TVQ, DAS-alcool et tabac	MRQ	0,00 $	Mensuelle
Déclaration des revenus	MRQ	0,00 $	Annuelle
Préparation de différents relevés pour les employés	MRQ	0,00 $	Annuelle
Cotisation – CSST	CSST	0,00 $	Annuelle
Analyse de l'eau de baignade	MENV	0,00 $	Bimensuelle
Analyse de l'eau potable[3]	MENV	960,00 $	Bimensuelle
Sous-total		1 039,00 $	
FORMALITÉS LIÉES AUX SERVICES OPTIONNELS			
Permis d'alcool - Restaurant ou bar	RACJ	450,00 $	Annuelle
Autorisation supplémentaire - Danse	RACJ	310,00 $	Annuelle
Permis d'alcool - Terrasse	RACJ	450,00 $	Annuelle
Permis d'alcool - Épicerie	RACJ	120,00 $	Annuelle
Permis d'alcool - Réunion	RACJ	300,00 $	Ponctuelle
Licence – Vente de boissons alcooliques[4]	MRQ	30,00 $	Une fois
Permis de restaurant	MAPAQ	300,00 $	Annuelle
Licence de concours	RACJ	85,00 $	Ponctuelle
Licence d'appareil d'amusement[5]	RACJ	600,00 $	Annuelle
Licence de bingo récréatif	RACJ	0,00 $	Annuelle
Certificat de conformité - Piscine et pataugeoire publiques[6]	MENV	0,00 $	Une fois
Classification volontaire – Camping Québec[7]		75,00 $	Annuelle
Permis d'exploitation d'un étang de pêche	MAPAQ	75,00 $	Annuelle
Permis de vente de propane	RBQ	225,00 $	Annuelle
Sous-total		3 045,00 $	

Source : Secrétariat à l'allégement réglementaire, gouvernement du Québec, 2001

1. Seules les obligations découlant de la réglementation québécoise sont consignées dans ce tableau. Les coûts liés au démarrage de l'entreprise (constitution de la compagnie, certificat d'autorisation, etc.) ne sont pas comptabilisés de même que le temps et les ressources nécessaires pour remplir les formalités.

2. Selon la forme juridique de l'entreprise, le tarif de la déclaration annuelle variera de 38 $ à 79 $.

3. Les coûts sont évalués en fonction de deux analyses par mois par puits : dans notre hypothèse, le terrain de camping est en activité pendant quatre mois et il possède deux puits. La publication récente d'un projet de règlement sur l'eau potable laisse croire que le nombre d'analyses mensuelles obligatoires par puits pourrait être porté à huit. Les coûts pourraient donc atteindre environ 3 840 $.

4. Une taxe de 7 % par hectolitre de boisson alcoolique vendue doit être versée au MRQ.

5. Le tarif de 600 $ est un tarif minimum qui dépend du nombre de machines de jeux mises à la disposition de la clientèle : dans notre hypothèse : 200 $ pour le permis de salle d'amusement, 300 $ pour une machine à boules et 100 $ pour une table de billard.

6. Aucun frais n'est requis pour l'obtention du certificat de conformité. Cependant, certaines normes réglementaires, (particulièrement l'article 95 du *Règlement sur les piscines et les pataugeoires publiques*) ont un impact significatif sur les coûts de construction de la piscine.

7. Le programme de classification volontaire pourrait devenir obligatoire en 2001 pour tous les établissements touristiques.

Les démarches faites jusqu'à maintenant par le Groupe conseil à ce titre ont été assez laborieuses, les ministères et les organismes paraissant souvent peu réceptifs à l'idée de modifier leurs façons de faire. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) pourraient, entre autres, contribuer à corriger beaucoup de ces situations, mais les ministères et les organismes devront être prêts à s'interroger sur leurs pratiques actuelles.

LES DÉLAIS DE RÉPONSE TROP LONGS

Tel que déjà mentionné dans les rapports antérieurs du Groupe conseil, les gens d'affaires reprochent surtout aux formalités administratives d'être sources de délais et ainsi de retarder, souvent indûment, la réalisation de projets. Des améliorations ont été apportées dans plusieurs ministères et organismes, dont le MRN et le MENV, mais certains délais, entre autres à l'Environnement, demeurent encore trop longs s'ils sont comparés à ceux observés pour des demandes analogues dans des juridictions voisines.

Un effort important reste donc à faire pour réduire les délais de réponse liés aux formalités administratives.

UN ACCÈS DIFFICILE À L'INFORMATION

Malgré les progrès réalisés à cet effet, il est encore souvent difficile d'obtenir des ministères et des organismes l'information utile pour satisfaire aux formalités demandées. Les délais d'attente sur les lignes téléphoniques demeurent encore trop longs, les références à d'autres personnes trop nombreuses et les explications parfois incohérentes, ce qui vient ajouter à la confusion de l'entrepreneur et donner lieu à de coûteuses pertes de temps.

Tel que souligné dans les rapports antérieurs, les services d'aide à l'entreprise – Centre locaux de développement (CLD), Centres locaux d'emploi (CLE), Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) - qui s'adressent surtout à la petite entreprise, sont maintenant nombreux et présents dans toutes les régions du Québec, au point où il s'avère difficile de se retrouver devant cette multiplicité d'intervenants.

Il faut maintenant que le gouvernement examine de près ce problème d'offre de services, surtout en région, afin de mieux concentrer les ressources, de mettre de la cohérence entre les intervenants, de les amener à fonctionner en réseaux s'ils doivent être tous maintenus, bref à bonifier l'offre de services. Il faut examiner la possibilité de mettre en place des guichets uniques, des portes d'accès ou, en langage informatique, des portails d'accueil comme celui que l'on est en train de concevoir au ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) en collaboration avec le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI), de façon à faciliter le démarrage des entreprises.

L'IMPACT DU FARDEAU ADMINISTRATIF SUR LES ENTREPRISES

La multiplicité des formalités administratives et les coûts qu'elles génèrent ont des incidences importantes sur la vie des entreprises. Bien qu'il ne puisse le mesurer avec précision, le Groupe conseil estime, sur la base des témoignages qu'il a reçus et des études qu'il a parcourues, que ces effets se font surtout sentir sur le démarrage ainsi que sur la croissance et la compétitivité des entreprises, plus particulièrement des PME. Ces effets sont bien sûr inégaux d'un secteur à l'autre, certains secteurs étant plus réglementés que d'autres (ex. : les secteurs ressources), mais les marges bénéficiaires dans certains types d'entreprises (ex. : l'alimentation) sont si réduites que toute nouvelle réglementation peut affecter directement leur capacité concurrentielle et les prix payés par les consommateurs.

LES PLUS AFFECTÉES PAR LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES : LES PME

Il est maintenant connu que les PME sont relativement plus affectées que les grandes entreprises par les exigences administratives gouvernementales. L'étude réalisée par l'OCDE auprès de 7 859 PME de 11 pays différents est venue une fois de plus confirmer cette réalité[8] : l'étude démontre en effet que les charges administratives ont un effet disproportionné sur les petites entreprises, le coût par salarié des charges administratives dans ces pays étant en moyenne 5 fois plus élevé que celui supporté par les grandes entreprises.

Or, l'économie du Québec est largement dominée par les PME. Selon les plus récentes données[9] , 95,8 % des quelque 196 000 employeurs québécois comptaient sur moins de 50 employés et environ 91 % sur moins de 20 employés. Ces données ne tiennent pas compte des quelque 500 000 travailleurs autonomes (agriculteurs, consultants, etc.) qui constituent autant de micro-entreprises ayant à répondre de leurs gestes devant l'administration gouvernementale. C'est donc dire que les entreprises québécoises sont très majoritairement de très petites sociétés, où le propriétaire est souvent seul pour assurer la gestion et le développement, en plus de devoir répondre aux exigences administratives gouvernementales.

---

8. OCDE, *L'analyse comparative de l'environnement réglementaire des entreprises : l'enquête internationale de l'OCDE (PUMA) auprès des entreprises*, juillet 2000.

9. Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Les PME au Québec. État de situation*. Édition 1999.

On sait que le temps dont disposent ces « petits entrepreneurs » est un déterminant important dans le développement et la croissance de leurs entreprise et, par conséquent, dans la création d'emplois. Or, contrairement à ce qui se produit dans les grandes entreprises qui disposent de ressources à qui elles peuvent confier leurs tâches administratives, les dirigeants des petites entreprises doivent eux-mêmes consacrer un temps précieux à ces formalités. Dans une étude[10] récente conduite auprès de plusieurs centaines d'agriculteurs à l'échelle du Canada, les agriculteurs québécois ayant répondu ont déclaré avoir rempli eux-mêmes ou avec leur conjoint, dans une proportion de 77,8 %, les formalités administratives gouvernementales. Sachant que plus de 50 % d'entre eux doivent y consacrer plus de trois heures par semaine et 15 % d'entre eux plus de six heures, il y a tout lieu de croire que le fardeau administratif global a un effet direct sur leur capacité à entreprendre ou à lancer de nouveaux projets.

Cependant, si ces entrepreneurs n'ont pas la capacité technique de répondre eux-mêmes aux exigences administratives gouvernementales, ils doivent alors confier cette tâche à des experts externes, qui accaparent ainsi des ressources financières importantes d'entreprises dont la stabilité financière est souvent loin d'être atteinte. L'impact des formalités administratives devient alors un fardeau préjudiciable à l'entreprise.

L'IMPACT DES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES SUR LE DÉMARRAGE D'ENTREPRISES

Bien que les facteurs explicatifs du dynamisme entrepreneurial puissent être multiples (facteurs structurels et conjoncturels, disponibilité de capital de risque, facteurs éducatifs, etc.), le Groupe conseil croit que l'effet cumulatif des exigences administratives et des coûts qui en résultent peut jouer négativement sur la création d'entreprises.

Comme on l'a vu plus tôt dans le cas des entreprises exploitant un terrain de camping, il n'est pas rare au Québec de devoir remplir 5 à 10 formalités administratives (enregistrements, permis, certificats, etc.) pour pouvoir démarrer en affaires. Ces démarches représentent pour les nouveaux entrepreneurs des coûts et, souvent, des délais qui peuvent en décourager plusieurs à poursuivre leur projet.

Tout en étant bien conscient que le fardeau administratif ne constitue qu'un des nombreux facteurs pouvant influer sur le dynamisme entrepreneurial, le Groupe conseil note que le nombre de nouvelles entreprises a diminué sensiblement au Québec depuis le début des années 1990. Dans les années 1990, il s'est créé jusqu'à 10 000 entreprises de moins par an que dans les années 1980 et, certaines années, le nombre d'entreprises qui ont cessé leurs activités a même été supérieur à celui des entreprises nouvellement créées.

Au cours de ses travaux, le Groupe conseil a reçu quelques témoignages de jeunes entrepreneurs accablés par le fardeau administratif qui leur était imposé et qui en a conduit certains à abandonner leur projet. Il invite donc le gouvernement à être très vigilant à ce sujet afin de ne pas accroître la charge réglementaire et administrative actuelle et de ne pas nuire à la création d'entreprises au Québec.

L'IMPACT DU FARDEAU ADMINISTRATIF SUR LA CROISSANCE DES ENTREPRISES

De la même façon, le Groupe conseil estime que la charge administrative globale découlant de la réglementation peut nuire à la croissance des entreprises et, même si elle n'est pas l'unique facteur, en expliquer l'échec. Une étude réalisée par Statistique Canada a réussi à isoler le facteur réglementaire des autres causes explicatives des faillites d'entreprises au Canada[11]. L'étude indique que 22,2 % des entreprises faillies examinées ont indiqué que le facteur réglementaire a eu un effet important, très important ou crucial dans leur faillite, et ce, sans compter les 7,7 % qui attribuent leur échec aux « dispositions législatives régissant le travail ou l'industrie ».

Le fardeau réglementaire et administratif n'est donc pas étranger aux difficultés que peuvent éprouver les petites entreprises au cours de leur croissance. Ce constat appelle encore une fois la vigilance des gouvernements afin de ne pas ajouter à cette lourdeur administrative et de ne pas placer les entreprises dans une position d'inconfort sur le plan de la concurrence.

LA NÉCESSITÉ D'AGIR

Bien que la charge administrative globale imposée aux entreprises québécoises soit jugée relativement lourde chez nous, le Québec n'est pas le seul espace économique où cette situation est observée.

L'enquête internationale réalisée par l'OCDE (PUMA)[12] auprès des entreprises de 11 pays membres a en effet permis de réaliser que le problème est également sérieux dans ces pays. Placés devant ces constats, plusieurs pays membres et non-membres de l'OCDE ont adopté des mesures visant à mieux contrôler leur processus réglementaire et à diminuer les charges administratives imposées aux entreprises. La *Charte de Bologne*, mentionnée plus tôt, témoigne de la prise de conscience toute récente de ces pays à l'égard du fardeau réglementaire et administratif qu'affrontent les PME.

---

10. Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Réduire les coûts causés par le gouvernement, par Robert Meijer*, analyste de politique agroalimentaire, 2000.

11. Statistique Canada, *Les faillites d'entreprises au Canada*, No 61-525 XPF, par John Baldwin et d'autres chercheurs, novembre 1997.

12. OCDE, *L'analyse comparative*... op. cit., note 8.

Le Groupe conseil a pu constater, en examinant les expériences d'allégement réglementaire de divers pays, que certains d'entre eux avaient déjà pris des mesures importantes pour soustraire les PME à certaines obligations administratives. Un récent rapport produit par le *Better Regulation Task Force* du Royaume-Uni[13] fournissait des points de comparaison avec le cadre réglementaire en vigueur aux États-Unis, en Allemagne et en Italie, et insistait sur la nécessité de dégager les petites entreprises de certaines obligations suivant certains critères (ex. : nombre d'employés, profits), de façon à ne pas créer d'entrave à leur croissance. De pareilles approches s'imposent au Québec.

Même s'il reconnaît que le gouvernement du Québec a posé depuis 1996 des gestes notables pour alléger la charge administrative des entreprises, le Groupe conseil constate, et les données de l'inventaire sur les formalités administratives le confirment, qu'il reste beaucoup à faire pour réduire ces formalités et ainsi stimuler l'entrepreneurship.

Le plus récent sondage réalisé par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante[14] (FCEI) auprès de ses membres indique que les petites entreprises placent toujours la réglementation gouvernementale et les formalités administratives au premier rang de leurs préoccupations.

Le Groupe conseil ne pourra insister suffisamment auprès du gouvernement pour que des efforts significatifs soient déployés en vue de réduire de façon appréciable ce fardeau administratif qui nuit au démarrage et à la croissance de nos petites entreprises. Il propose à ce titre qu'un véritable coup de barre soit donné pour que des résultats tangibles soient obtenus à court et à moyen terme.

---

13. United Kingdom, *Helping Small Firms cope with Regulation*, Better Regulation Task Force.

14. FCEI, *Les opinions de nos membres* #41, janvier 1998.

LES PREMIÈRES SOLUTIONS PROPOSÉES

Le Groupe conseil s'est employé jusqu'ici à décrire le fardeau administratif global imposé aux entreprises, à en évaluer les coûts ainsi que les effets sur le démarrage et la croissance de celles-ci. Ce premier aperçu de la problématique des formalités administratives dans son ensemble a convaincu le Groupe conseil de la nécessité de poser des gestes importants pour limiter les nouvelles charges administratives et éliminer des exigences moins utiles présentes dans la réglementation actuelle.

Par ailleurs, ayant constaté que le fardeau administratif des entreprises est surtout imputable à l'application des règles fiscales, de la réglementation environnementale et de la réglementation du travail, le Groupe conseil a décidé, même s'il en a traité longuement dans son rapport de juin 2000, de revenir sur des questions touchant les règles fiscales et environnementales et de traiter brièvement de certains irritants administratifs du régime de santé et de sécurité du travail qu'il n'avait pas examiné en juin 2000. Enfin, prenant en compte les mémoires reçus lors des consultations menées en 1999 et 2000, le Groupe conseil voudrait formuler quelques recommandations touchant certains secteurs souvent négligés de notre économie, le tourisme et le commerce de détail.

LA NÉCESSITÉ D'UN COUP DE BARRE

Comme on l'a mentionné plus tôt, la réglementation québécoise impose aujourd'hui aux entreprises un fardeau administratif et des coûts qui ont un impact important sur le démarrage, la croissance et la compétitivité des entreprises.

Le gouvernement a pris, ces dernières années, des mesures qui ont permis de réduire de quelques centaines de milliers le nombre de permis et d'autorisations délivrés aux entreprises. En parallèle, il a toutefois continué à adopter, quoique à un rythme moins rapide qu'antérieurement, des réglementations, créant ainsi de nouvelles obligations pour les entreprises, si bien que, dans l'ensemble, le fardeau réglementaire et administratif a augmenté.

Il importe de contrer ce phénomène, voire de donner un véritable coup de barre et d'adopter dès maintenant des mesures qui vont permettre d'alléger rapidement le fardeau administratif des entreprises québécoises.

Le Groupe conseil recommande donc au gouvernement :

> **Que, sauf en cas de nécessité absolue, soit imposé aux 20 ministères et organismes apparaissant au tableau 1 du présent rapport, un moratoire de deux ans sur toute nouvelle exigence administrative (permis, rapport, formulaire, etc.) visant les entreprises et découlant des projets de loi et de règlement soumis à l'approbation du gouvernement;**
>
> **Qu'il soit permis cependant à un ministère ou à un organisme visé, qui veut édicter une nouvelle exigence administrative à des entreprises, de le faire à la condition de diminuer, dans une proportion au moins équivalente, les exigences administratives qu'il impose par l'entremise d'autres réglementations dont il a la responsabilité.**

Le Groupe croit cependant qu'il faut aller plus loin que ce seul moratoire et adopter une autre mesure permettant de diminuer progressivement les charges administratives imposées aux entreprises par la réglementation existante.

C'est pourquoi le Groupe conseil recommande au gouvernement :

> **D'exiger des 20 ministères et organismes, dont les formalités imposées aux entreprises ont été inventoriées, qu'ils réduisent d'ici deux ans le nombre de ces formalités d'au moins 20 % par rapport aux données de 1998-1999.**

Le Groupe conseil estime nécessaire d'en arriver à une telle mesure principalement pour s'assurer que les ministères et les organismes fassent vraiment l'effort de diminuer les exigences administratives pesant sur les petites entreprises[15]. Le Groupe suggère de laisser aux ministères et aux organismes toute la latitude voulue pour choisir les formalités sur lesquelles ils feront porter leurs efforts (permis, enregistrements, rapports ou autres). Il croit que la réforme en cours dans le secteur public se prête bien à un tel exercice qui, seul, est susceptible de conduire à des résultats significatifs dans un horizon raisonnable et de produire un effet de sensibilisation dans le secteur public.

15. Les membres du Groupe Conseil provenant des milieux syndicaux ont formulé des commentaires sur ces recommandations. On peut en prendre connaissance à la page 52.

LES PREMIÈRES SOLUTIONS PROPOSÉES

Le Groupe conseil s'est employé jusqu'ici à décrire le fardeau administratif global imposé aux entreprises, à en évaluer les coûts ainsi que les effets sur le démarrage et la croissance de celles-ci. Ce premier aperçu de la problématique des formalités administratives dans son ensemble a convaincu le Groupe conseil de la nécessité de poser des gestes importants pour limiter les nouvelles charges administratives et éliminer des exigences moins utiles présentes dans la réglementation actuelle.

Par ailleurs, ayant constaté que le fardeau administratif des entreprises est surtout imputable à l'application des règles fiscales, de la réglementation environnementale et de la réglementation du travail, le Groupe conseil a décidé, même s'il en a traité longuement dans son rapport de juin 2000, de revenir sur des questions touchant les règles fiscales et environnementales et de traiter brièvement de certains irritants administratifs du régime de santé et de sécurité du travail qu'il n'avait pas examiné en juin 2000. Enfin, prenant en compte les mémoires reçus lors des consultations menées en 1999 et 2000, le Groupe conseil voudrait formuler quelques recommandations touchant certains secteurs souvent négligés de notre économie, le tourisme et le commerce de détail.

LA NÉCESSITÉ D'UN COUP DE BARRE

Comme on l'a mentionné plus tôt, la réglementation québécoise impose aujourd'hui aux entreprises un fardeau administratif et des coûts qui ont un impact important sur le démarrage, la croissance et la compétitivité des entreprises.

Le gouvernement a pris, ces dernières années, des mesures qui ont permis de réduire de quelques centaines de milliers le nombre de permis et d'autorisations délivrés aux entreprises. En parallèle, il a toutefois continué à adopter, quoique à un rythme moins rapide qu'antérieurement, des réglementations, créant ainsi de nouvelles obligations pour les entreprises, si bien que, dans l'ensemble, le fardeau réglementaire et administratif a augmenté.

Il importe de contrer ce phénomène, voire de donner un véritable coup de barre et d'adopter dès maintenant des mesures qui vont permettre d'alléger rapidement le fardeau administratif des entreprises québécoises.

Le Groupe conseil recommande donc au gouvernement :

> **Que, sauf en cas de nécessité absolue, soit imposé aux 20 ministères et organismes apparaissant au tableau 1 du présent rapport, un moratoire de deux ans sur toute nouvelle exigence administrative (permis, rapport, formulaire, etc.) visant les entreprises et découlant des projets de loi et de règlement soumis à l'approbation du gouvernement;**
>
> **Qu'il soit permis cependant à un ministère ou à un organisme visé, qui veut édicter une nouvelle exigence administrative à des entreprises, de le faire à la condition de diminuer, dans une proportion au moins équivalente, les exigences administratives qu'il impose par l'entremise d'autres réglementations dont il a la responsabilité.**

Le Groupe croit cependant qu'il faut aller plus loin que ce seul moratoire et adopter une autre mesure permettant de diminuer progressivement les charges administratives imposées aux entreprises par la réglementation existante.

C'est pourquoi le Groupe conseil recommande au gouvernement :

> **D'exiger des 20 ministères et organismes, dont les formalités imposées aux entreprises ont été inventoriées, qu'ils réduisent d'ici deux ans le nombre de ces formalités d'au moins 20 % par rapport aux données de 1998-1999.**

Le Groupe conseil estime nécessaire d'en arriver à une telle mesure principalement pour s'assurer que les ministères et les organismes fassent vraiment l'effort de diminuer les exigences administratives pesant sur les petites entreprises[15]. Le Groupe suggère de laisser aux ministères et aux organismes toute la latitude voulue pour choisir les formalités sur lesquelles ils feront porter leurs efforts (permis, enregistrements, rapports ou autres). Il croit que la réforme en cours dans le secteur public se prête bien à un tel exercice qui, seul, est susceptible de conduire à des résultats significatifs dans un horizon raisonnable et de produire un effet de sensibilisation dans le secteur public.

15 Les membres du Groupe Conseil provenant des milieux syndicaux ont formulé des commentaires sur ces recommandations. On peut en prendre connaissance à la page 52.

DES MESURES TOUCHANT DES RÉGLEMENTATIONS D'APPLICATION GÉNÉRALE

Le Groupe conseil voudrait revenir ici sur trois zones de réglementation qui imposent les charges administratives les plus lourdes aux entreprises, à savoir les règles fiscales, la réglementation environnementale et certains aspects du régime de santé et de sécurité du travail.

L'APPLICATION DES RÈGLES FISCALES

Dans ses deux premiers rapports, le Groupe conseil a en effet traité de divers irritants ou problèmes liés à l'application des règles fiscales. Cette insistance, est-il besoin de le rappeler, vient du fait que l'application de la fiscalité compte pour plus de 75 % des formalités et des coûts imposés aux entreprises par la réglementation. De ce fait, elle est considérée, et de loin, comme étant le principal élément du fardeau administratif que l'État impose aux entreprises. C'est pourquoi on ne s'étonnera pas que le Groupe conseil revienne avec de nouvelles propositions visant l'allégement du fardeau administratif découlant des règles fiscales.

LA COMPLEXITÉ DES RÈGLES FISCALES

Même s'il en a déjà traité dans ses rapports antérieurs, le Groupe conseil voudrait à nouveau déplorer la grande complexité du régime fiscal québécois. Il est vrai que les régimes fiscaux de la plupart des pays, dont le Canada, comportent leur lot d'éléments complexes. Il semble cependant qu'au Québec, plusieurs facteurs contribuent à le rendre particulièrement compliqué.

D'une part, le gouvernement du Québec s'est donné un certain nombre de politiques sociales, notamment en matière de formation de la main-d'œuvre et de perception des pensions alimentaires, qui se démarquent par rapport aux juridictions voisines et contribuent à ajouter à la complexité des règles fiscales. Même si le Groupe conseil ne veut pas ici remettre en question les fondements de ces politiques, il constate néanmoins leur existence. Pour produire le seul chiffre devant apparaître au *Sommaire des retenues et des cotisations de l'employeur* au titre de la cotisation au Fonds national de formation de la main-d'œuvre, les entreprises doivent passer à travers plusieurs étapes administratives afin d'établir les dépenses effectuées et admissibles. Cette démarche représente souvent des dizaines d'heures de travail.

On sait également que le gouvernement du Québec utilise de plus en plus la fiscalité comme instrument de développement économique. Le MRQ administre quelque 55 crédits d'impôt s'adressant aux entreprises, sans compter ceux visant les particuliers. Certains d'entre eux sont peu connus et peu utilisés, mais ils représentent une démarche administrative potentielle pour les entreprises. Encore là, le Groupe conseil ne questionne pas l'à-propos de ces crédits d'impôt, dont plusieurs ont d'ailleurs des effets positifs sur le développement économique (ex. : les crédits à la R&D), mais ceux-ci contribuent néanmoins à la complexité du régime fiscal. Le MRQ a aussi produit, dans le cadre de l'inventaire des formalités administratives, une liste de quelque 150 à 200 formalités découlant de lois fiscales, dont certaines peuvent devoir être remplies par des entreprises dans des situations particulières pouvant les concerner. À chaque Discours sur le budget, de nouvelles mesures viennent s'ajouter à celles existantes et complexifier davantage le régime, sans véritable contrepartie en termes d'effort de simplification.

On attribue par ailleurs une grande part de la complexité fiscale à la diversité des clientèles et à la nécessité de contrer l'évasion fiscale. Les mesures prises sur ce dernier point sont sûrement défendables sur les plans social et gouvernemental, mais il demeure qu'elles contribuent également à alourdir significativement le régime fiscal. Ce dernier est à ce point complexe que de plus en plus d'entrepreneurs prétendent aujourd'hui qu'ils ne sont pas toujours conscients de ce qu'ils approuvent lorsque leurs comptables leur soumettent pour signature les documents leur permettant de s'acquitter de leurs obligations administratives auprès du MRQ. Ils ont le sentiment, à tort ou à raison, qu'ils ont perdu le contrôle sur ces actes administratifs, alors qu'ils devront pleinement porter le blâme si une irrégularité est relevée.

Le Groupe conseil souligne aussi, en se basant sur les données apparaissant dans le rapport annuel du MRQ, que ce sont surtout les PME qui font les frais de cette complexité. Bien qu'elles contribuent relativement moins aux revenus de l'État, les PME sont en effet les plus touchées par les lourdeurs du système. Pour ce motif, le Groupe conseil ne peut qu'insister sur la nécessité de simplifier les règles fiscales; il ne propose pas, à cet effet, une diminution des revenus de l'État mais il estime, sur la base de ce qu'il observe dans les administrations voisines, qu'il est possible de simplifier les choses sans affecter les revenus du gouvernement.

LES EFFORTS DE SIMPLIFICATION FAITS PAR LE MRQ

Bien qu'il ne puisse simplifier le régime fiscal comme tel, le MRQ a posé, ces dernières années, plusieurs gestes pour améliorer la qualité des services aux entreprises et aux particuliers en affaires. Le Ministère a, entre autres, harmonisé dans une bonne mesure la TVQ et la TPS, supprimé plusieurs milliers de permis et certificats (ex. : tabac, carburant), réduit certains délais d'obtention de certificats et permis (ex. : inscription à la TVQ), harmonisé plusieurs dispositions avec celles du gouvernement fédéral, simplifié de nombreux

formulaires, amélioré des guides, multiplié de façon importante les échanges électroniques avec les entreprises, amélioré ses services téléphoniques et donné suite à des dizaines de recommandations du rapport du *Groupe de travail sur l'amélioration des relations entre le ministère du Revenu, les contribuables et les mandataires* publié en 1994.

Plus récemment, le ministre du Revenu a déposé et fait adopter par l'Assemblée nationale un projet de loi (P.L. 141) prévoyant la suspension des mesures de recouvrement dans les cas d'opposition à un avis de cotisation; cette mesure, très attendue par les milieux d'affaires, rejoint une des recommandations du rapport de juin 2000.

Malgré ces réalisations, d'autres améliorations sont souhaitables. Le Groupe conseil a formulé, dans son rapport de juin 2000, une douzaine de recommandations visant à simplifier certains aspects du régime fiscal. Il est encore trop tôt pour juger des efforts faits par le MRQ pour donner suite à ces recommandations, mais les discussions qu'ont eues les représentants du Groupe conseil avec ceux du MRQ laissent croire que le Ministère mettra en oeuvre plusieurs d'entre elles dans un horizon raisonnable.

DE NOUVELLES MESURES PROPOSÉES PAR LE GROUPE CONSEIL

À la suite de la consultation qu'il a menée à l'été 2000 auprès du milieu des affaires, le Groupe conseil a abordé avec le MRQ quelques problématiques nouvelles concernant les règles fiscales. Il voudrait revenir ici sur ces questions et formuler les recommandations appropriées. Mais auparavant, il voudrait proposer une avenue qui permettrait d'atténuer la complexité générale du régime fiscal.

La simplification du régime fiscal

Au cours de ses travaux, le Groupe conseil a rencontré des représentants du ministère des Finances (MF) pour discuter des possibilités de simplifier le régime fiscal québécois, en particulier pour les petites entreprises qui contribuent très peu aux revenus du gouvernement.

Le Ministère s'est montré ouvert à l'idée d'examiner avec le Groupe conseil les possibilités de simplifier le régime. Il a même proposé la formation d'un groupe de travail réunissant des représentants du MF, du MRQ et du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire si son mandat est reconduit.

Désireux de profiter de cette ouverture, le Groupe conseil recommande au gouvernement :

> **Qu'un groupe de travail, formé de représentants du ministère des Finances, du ministère du Revenu et du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire ou, si son mandat n'est pas reconduit, de représentants d'associations de gens d'affaires, soit constitué afin d'examiner les possibilités de simplifier de façon significative et concrète le régime fiscal québécois, en particulier pour les petites et moyennes entreprises.**

L'examen de l'impact administratif des nouvelles mesures fiscales

Le Groupe conseil est conscient que c'est le MF qui est le principal artisan de la politique fiscale et budgétaire du gouvernement. Le MRQ a, pour sa part, la responsabilité d'administrer les programmes fiscaux du gouvernement (c'est-à-dire, les mesures conçues et recommandées par le MF) et tout programme de perception et de redistribution de fonds que lui confie le gouvernement. Le Groupe conseil est d'avis que les mesures fiscales proposées par le ministère des Finances ne font pas toujours l'objet d'une évaluation adéquate quant à leur efficacité et surtout quant à leur impact administratif sur les entreprises.

Le Groupe conseil recommande au gouvernement :

> **Qu'avant d'introduire une nouvelle mesure fiscale, le ministère des Finances soit invité à consulter davantage le ministère du Revenu sur l'impact administratif de cette mesure sur les entreprises et à convenir des moyens (formulaires, contrôles, etc.) les moins lourds pour sa mise en œuvre.**

La simplification de la déclaration de revenus des sociétés (CO-17)

Les entreprises incorporées (environ 320 000 au Québec) doivent produire annuellement au MRQ une déclaration d'impôt sur leurs revenus et de la taxe sur leur capital (formule CO-17). Les entreprises individuelles, les sociétés en commandite et en nom collectif ne produisent pas de déclaration sur le revenu : leurs profits sont inclus dans les déclarations de revenus de leurs propriétaires ou sociétaires qui, eux, sont assujettis à l'impôt sur le revenu des particuliers.

Un nombre considérable de petites compagnies doivent recourir aux services d'un comptable externe ou d'un fiscaliste pour remplir le formulaire CO-17. Si celui-ci était moins complexe, il est probable qu'un nombre plus important d'entreprises effectueraient elles-mêmes leur déclaration de revenus, épargnant ainsi des montants appréciables.

L'utilisation d'un formulaire simplifié pour les particuliers a amené le Groupe conseil à se demander s'il ne serait pas opportun d'explorer la possibilité de mettre au point une version simplifiée du formulaire CO-17 pour les compagnies. Un tel formulaire simplifié pourrait s'appliquer à un grand nombre de petites entreprises et permettrait des économies importantes de temps et d'argent.

Dans beaucoup de cas (comme, par exemple, les entreprises en démarrage qui se qualifient pour le congé de cinq ans de paiement au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés, de la taxe sur le capital ainsi que de la cotisation au Fonds des services de santé (FSS), des entreprises pourraient tout simplement être dispensées de produire une déclaration de revenus.

Le Groupe conseil recommande au gouvernement :

Que le ministère du Revenu et le ministère des Finances soient invités à conjuguer leurs efforts :

- **pour explorer la possibilité de simplifier davantage le formulaire CO-17 s'adressant aux sociétés;**
- **pour élaborer un formulaire CO-17 « simplifié » de déclaration de revenus des sociétés, à l'intention des petites entreprises du Québec, par analogie avec le formulaire simplifié qui s'adresse aux particuliers;**
- **pour examiner la possibilité d'exempter de l'obligation de produire une telle déclaration les sociétés en démarrage qui se qualifient pour l'exemption de l'impôt sur le revenu, de la taxe sur le capital et de la cotisation au Fonds des services de santé.**

Le téléchargement des logiciels de déclaration de revenus des particuliers et des sociétés

L'une des voies d'avenir dans l'allégement du fardeau administratif des entreprises est le recours aux NTIC. Au cours des récentes années, le MRQ a fait des efforts louables à cet égard. Ainsi, depuis 1997, les contribuables qui le désirent peuvent recourir à la transmission électronique de données (TED) de leur déclaration d'impôt via un transmetteur accrédité. En 2000, le MRQ a franchi une autre étape en permettant la transmission des déclarations de revenus des particuliers par Internet. Le contribuable qui désire transmettre sa déclaration de revenus par Internet doit toutefois se procurer un logiciel d'impôt à un prix variant de 25 $ à 35 $.

Le contribuable tire plusieurs avantages du recours à des moyens électroniques de transmission de sa déclaration de revenus. Non seulement ceux-ci réduisent-ils le temps nécessaire à la confection de sa déclaration et le temps de traitement au ministère, mais ils diminuent les risques d'erreurs, donc les démarches que nécessite le redressement de ces erreurs.

Pour le MRQ, les économies réalisées par un recours sur une vaste échelle aux moyens électroniques de confection, de transmission et de traitement des déclarations annuelles de revenus des particuliers et des entreprises se chiffreraient en millions de dollars. Considérant l'harmonisation sans cesse croissante des règles fiscales québécoises et canadiennes, les bénéfices, tant pour les contribuables que pour les gouvernements, seraient encore plus intéressants si les deux gouvernements collaboraient à la mise en commun du téléchargement des logiciels de déclaration des revenus ou, mieux, à la confection en ligne de la déclaration de revenus des particuliers en affaires et des personnes morales.

Le MRQ a exprimé son hésitation devant cette proposition en alléguant l'impact d'une telle décision sur l'industrie produisant les logiciels d'impôt. Le Groupe conseil considère toutefois qu'il est possible de concilier ces divers objectifs du Ministère.

Le Groupe conseil recommande au gouvernement :

Que le ministère du Revenu permette l'accès gratuit aux logiciels de déclaration de revenus, tant pour les particuliers que pour les corporations, ou qu'il prenne les moyens nécessaires pour que les déclarations de revenus puissent se faire en ligne.

Le remboursement de la TPS et de la TVQ aux entreprises exportatrices

L'Association des manufacturiers et des exportateurs du Québec et certains autres groupes ont sensibilisé le Groupe conseil à un problème que vivent les entreprises dont l'essentiel de la production est exporté. Il s'agit du problème du financement des investissements que réalise l'entreprise exportatrice dans ses équipements. Plus précisément, ces entreprises ont des problèmes particuliers pour financer la TPS-TVQ payable sur ces équipements lors de leur acquisition. Les institutions financières refusent de financer ces taxes en raison du caractère aléatoire de leur remboursement par les gouvernements. Les délais de remboursement étant nettement trop longs, les entreprises exportatrices en sont réduites soit à utiliser leur fonds de roulement dont, par définition, elles ont besoin pour financer leur fonctionnement courant, soit à acheter leur équipement à l'étranger où elles ne paient pas de taxes de vente, ou à renoncer à leurs investissements. Les entreprises non exportatrices n'ont pas le même problème puisque le paiement de la TPS-TVQ au gouvernement se fait au net. Elles peuvent alors financer la TPS-TVQ à même les montants de ces taxes qu'elles perçoivent pour les gouvernements sur leurs ventes au Québec ou au Canada.

Il s'agit là d'un problème que connaissent toutes les entreprises canadiennes ayant un fort pourcentage de leur production vendu à l'étranger. Il a été suggéré au Groupe conseil, à des fins expérimentales, l'implantation d'un système de crédit de TPS-TVQ qui éliminerait le problème du financement de ces taxes lors de l'acquisition

d'équipements de production. En attendant la mise en place d'un tel système, il est suggéré que le MRQ établisse une voie accélérée pour le remboursement de ces taxes.

Le Groupe conseil recommande donc au gouvernement :

> **Que le ministère des Finances du Québec soit invité à explorer, avec les autorités fédérales, les possibilités de mettre sur pied un système de crédit de TPS-TVQ à l'intention des entreprises exportatrices qui sont aux prises, de façon chronique, avec les difficultés de financer ces taxes sur leurs investissements en équipements.**

La réduction du nombre de documents exigés

De nombreux entrepreneurs, surtout des propriétaires de petites entreprises, se plaignent de la quantité de documents que leur demande le MRQ. On souligne que certains de ces documents sont déjà disponibles dans l'appareil gouvernemental (par exemple, chez l'IGIF) ou ont déjà été fournis. Il semble par ailleurs que certaines lettres types ne soient pas adaptées aux besoins réels d'information du MRQ et que l'on pose ainsi à des entreprises des questions dont les réponses sont déjà au dossier.

Le Groupe conseil recommande donc :

> **Que le ministère du Revenu s'assure que seules les informations qu'il ne peut obtenir d'une autre source gouvernementale et qui sont nécessaires à une saine administration des lois fiscales soient exigées des particuliers en affaires et des entreprises.**

Certaines lacunes dans la formation des cotiseurs et des vérificateurs

La complexité sans cesse croissante de la fiscalité et les incessantes modifications qui sont apportées aux règles fiscales ainsi qu'aux programmes que le MRQ doit administrer augmentent considérablement les besoins des entreprises en matière d'information. Plusieurs mesures ont été prises à ce titre au MRQ mais des associations de gens d'affaires soulignent l'importance d'accroître les efforts de formation des agents de vérification et d'information en contact direct avec les entreprises. Le MRQ dit consacrer déjà plus de 2 % de sa masse salariale à la formation mais, de l'avis du Groupe conseil, il apparaît nécessaire que des efforts additionnels soient consentis à cet effet.

Le Groupe conseil recommande donc au gouvernement :

> **Que, considérant la complexité du régime fiscal du Québec, le ministère du Revenu accentue ses efforts de formation de son personnel appelé à traiter avec les entreprises.**

Les modalités de calcul des pénalités et des intérêts

Une observation qui revient fréquemment dans les consultations de gens d'affaires est qu'il est à peu près impossible de connaître les modes de calcul utilisés par le MRQ dans l'établissement des pénalités et des intérêts imposés aux contribuables et aux mandataires. Compte tenu des dangers d'erreurs, les entreprises devraient avoir la possibilité de vérifier l'exactitude du calcul des pénalités et des frais d'intérêt réclamés par le MRQ.

Le Groupe conseil recommande donc :

> **Que le ministère du Revenu soit invité à indiquer, sur tout avis adressé à une entreprise comportant une charge d'intérêt ou une pénalité, les modalités de calcul (période, taux et méthode de calcul).**

L'inscription d'un nom et d'un numéro de téléphone sur les documents transmis

Malgré les mesures déjà en vigueur à ce titre, plusieurs représentants d'entreprises signalent encore l'absence de numéros de téléphone sur les avis, lettres ou formulaires émanant du MRQ, ce qui constitue une source non négligeable de délais et de pertes de temps pour celui qui a besoin d'une information. Certains se plaignent qu'ils perdent beaucoup de temps à chercher la personne qui, au MRQ, peut leur fournir l'information dont ils ont besoin pour répondre à un avis ou à une lettre venant du Ministère. Les difficultés de communiquer avec la bonne personne sont d'autant plus grandes que le MRQ, à l'instar de nombreux services publics, est souvent aux prises avec des problèmes d'engorgement de ses services téléphoniques. Comme élément de solution à ce problème, les documents transmis aux entreprises par le MRQ devraient le plus possible, lorsque ce n'est pas déjà fait, indiquer le nom et le numéro de téléphone d'une personne à rejoindre pour obtenir des renseignements. Cette mesure pourrait non seulement épargner du temps aux entreprises, mais aussi contribuer à réduire les problèmes d'engorgement des lignes téléphoniques du MRQ.

Le Groupe conseil recommande :

> **Que le ministère du Revenu se fasse un devoir d'indiquer, le plus souvent possible, dans la correspondance adressée aux entreprises, les coordonnées d'une personne avec qui il serait possible de communiquer facilement pour l'obtention d'une information ou d'explications additionnelles.**

La compensation des comptes à payer au MRQ

Un autre irritant porté à l'attention du Groupe conseil se rattache à l'existence de plusieurs comptes au nom d'une même entreprise. C'est le cas d'une société, par exemple, à laquelle le MRQ réclame le paiement d'une somme incluant des

intérêts alors que, dans un autre compte, il y a un solde supérieur au montant réclamé au nom de la même entreprise. Considérant l'écart important que maintient le gouvernement entre le taux d'intérêt qu'il paie sur les sommes dues aux contribuables et celui qu'il réclame sur les montants qui lui sont dus, les entreprises se trouvent pénalisées par cette compartimentation des comptes. Cet impact est toutefois atténué par la nouvelle politique de compensation des intérêts créditeurs et débiteurs annoncée dans le Discours sur le Budget de mars dernier.

Le Groupe conseil recommande donc :

Que le Ministère prenne les mesures nécessaires pour que chaque entreprise soit avisée de tout compte créditeur qu'elle a au ministère du Revenu et que, le cas échéant, la compensation avec toute dette soit effectuée.

La réduction des délais

Les formalités administratives découlant de l'application des règles fiscales peuvent parfois imposer aux entreprises des délais assez longs et coûteux. Le MRQ fait des efforts notables pour réduire ces délais comme c'est le cas, par exemple, pour les avis d'opposition. Cependant, les délais de traitement des demandes d'information et de révision de certains dossiers demeurent encore trop longs.

Le Groupe conseil estime à cet égard que le système de traitement des formalités et des dossiers pénalise parfois indûment les entreprises En effet, s'il y a un délai dans le traitement de dossiers en raison des lenteurs du MRQ, les intérêts payés aux contribuables sont calculés sur des taux d'environ 5 %. Par ailleurs, lorsque ce sont les entreprises qui accusent des retards ou sont responsables de lenteurs dans la production des documents, c'est à un taux de 10 % d'intérêt annuel, souvent assorti de pénalités, qu'elles doivent payer leur dû au MRQ.

Le Groupe conseil recommande donc au gouvernement :

D'inviter le ministère du Revenu à s'imposer des règles plus strictes quant aux délais de traitement des dossiers et des formalités mettant en cause des entreprises.

LA RÉGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE

Lors de la consultation qu'il a menée en 1999 et 2000 auprès d'associations de gens d'affaires, le Groupe conseil a reçu plusieurs mémoires traitant d'irritants administratifs liés à l'application de la réglementation environnementale. Ces irritants proviennent surtout de certaines exigences et de pratiques administratives du MENV rattachées aux processus d'autorisation découlant de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE), principalement à ceux des articles 22 et 31.5 de la Loi. Les gens d'affaires déplorent surtout les délais et les exigences de renseignements entourant l'application de ces articles, qui peuvent représenter des tracasseries et des coûts importants pour les entreprises et, parfois, des occasions d'affaires manquées lorsque les délais de décision du Ministère dépassent l'échéance que s'est fixée l'entrepreneur pour choisir d'aller de l'avant avec son projet et que les perspectives du marché ont changé entre-temps.

L'examen du **tableau 1** sur les formalités administratives, pour l'année 1998-1999, permet de constater que l'on comptait 71 formalités différentes au Ministère, ayant généré globalement plus de 82 000 gestes administratifs de la part des entreprises qui y sont soumises. Ces gestes administratifs sont composés de près de 11 000 autorisations de toute nature incluant quelque 4 000 certificats d'autorisation délivrés en vertu de l'article 22 de la LQE pour tout projet susceptible d'avoir des impacts sur l'environnement, et plus de 71 000 rapports produits pour témoigner du respect de certaines conditions posées dans la réglementation environnementale. Même si ces 82 000 gestes administratifs ne représentent en nombre qu'une faible proportion de l'ensemble des exigences posées par la réglementation québécoise, ceux liés à l'environnement constituent souvent, à cause de l'information et des délais importants qu'ils requièrent, un fardeau administratif qui peut devenir assez lourd et coûteux. C'est le cas notamment des demandes d'autorisation et éventuellement de rapports à produire, lorsqu'ils nécessitent la transmission de registres quotidiens consignant les prélèvements et les analyses faits pour suivre et contrôler les rejets potentiels dans l'environnement.

Le Groupe conseil a formulé, dans son rapport de juin 2000, des recommandations précises visant à améliorer divers aspects de l'application de la réglementation environnementale. Il est encore trop tôt pour dresser un bilan complet de l'action du gouvernement à ce titre, mais il est néanmoins possible d'apprécier le cheminement fait au MENV depuis lors, en nous basant sur les démarches qu'il a initiées à la suite de ces recommandations.

LES DÉMARCHES DU MENV À LA SUITE DU DERNIER RAPPORT DU GROUPE CONSEIL

Tel que mentionné plus tôt, les recommandations du rapport de juin 2000 du Groupe conseil portaient surtout sur les formalités entourant les articles 22 (demande de certificat d'autorisation) et 31.5 (procédure d'évaluation environnementale) de la LQE, ainsi que sur la reconnaissance du rôle des professionnels du secteur privé dans la conformité environnementale, sur les attestations d'assainissement ainsi que sur des mécanismes proposés par le Ministère pour alléger ses procédures administratives.

Le Groupe conseil a rencontré des représentants du Ministère à ce sujet et il voudrait ici témoigner des mesures prises pour donner suite à certaines de ces recommandations.

Concernant l'allégement du processus de délivrance des certificats d'autorisation en vertu de l'article 22, et particulièrement la réduction des délais et des exigences d'information, le Ministère a réitéré son engagement de faire en sorte que 80 % des certificats d'autorisation soient délivrés à l'intérieur d'un délai de 90 jours. Le Ministère avait indiqué au Groupe conseil, au printemps 2000, que déjà 77 % des dossiers étaient traités en moins de 90 jours.

Pour atteindre son objectif de 80 %, le Ministère en serait à revoir les formulaires de demande de certificat pour les simplifier et, si possible, les uniformiser, puis il redéfinirait le cadre de traitement des cas nécessitant des expertises plus spécifiques afin de diminuer le temps d'analyse. De plus, selon une nouvelle procédure interne, un analyste serait assigné à une demande de certificat dès sa réception, afin de personnaliser les communications entre le requérant et le Ministère, et les rendre plus efficaces. Cet analyste aurait un délai restreint (ex : 5 jours) pour indiquer à l'entreprise les informations manquantes à son dossier. Le Groupe conseil salue ces initiatives du Ministère mais estime que celui-ci pourrait aller plus loin que l'objectif proposé en diminuant encore davantage le délai de 90 jours et en se donnant un objectif supérieur au 80 % retenu.

Le Ministère a informé le Groupe conseil de son intention de proposer sous peu au gouvernement que certaines activités soient soustraites à l'exigence d'un certificat d'autorisation. Il envisagerait aussi de modifier la procédure entourant la nécessité d'obtenir, des municipalités un certificat de conformité à leur réglementation, et de faire en sorte que, si la municipalité ne l'a pas fourni à l'intérieur d'un délai de 60 jours, le projet soit considéré comme étant conforme à sa réglementation. Le Groupe conseil propose de son côté que ce délai soit limité à 30 jours.

Pour ce qui est de la recommandation portant sur la réduction des délais et le besoin de recentrer la procédure d'évaluation environnementale sur ses buts initiaux, le Ministère voudrait convenir avec l'entreprise d'un échéancier de réalisation dès le début du projet, comme il le fait d'ailleurs déjà à l'occasion. Il examinerait aussi la possibilité de se limiter à une seule demande d'information complémentaire après réception de l'étude d'impact. Cette dernière mesure serait particulièrement justifiée si une consultation du public était faite dès le début du projet.

Concernant la recommandation visant l'harmonisation du contenu du décret gouvernemental émis en vertu de l'article 31.5 avec celui du certificat d'autorisation de l'article 22 qui peut en découler, une réflexion serait également en cours au Ministère, comme c'est aussi le cas pour la recommandation voulant que l'avis du projet pour lancer le processus d'évaluation environnementale tienne lieu de demande de certificat d'autorisation en vertu de l'article 22. Limiter le contenu du décret aux principes généraux du projet et celui du certificat d'autorisation aux éléments plus spécifiques faciliterait en effet la gestion de changements éventuels.

La recommandation axée sur la mise en application des articles 95.1 à 95.9 de la LQE pour responsabiliser davantage les professionnels de pratique privée à l'égard de la conformité environnementale des projets ferait actuellement l'objet de travaux, confiés à un groupe de travail interne, pour définir de nouvelles activités où l'attestation de conformité par un professionnel externe pourrait s'appliquer. Le Ministère a déjà indiqué son intention d'aller dans ce sens pour les autorisations de projets d'aqueducs, d'égouts et de traitement des eaux usées ainsi qu'en matière de caractérisation et de réhabilitation des terrains contaminés. Le Groupe conseil souscrit pleinement à cette orientation du Ministère.

Le MENV chercherait également à harmoniser ses interventions avec celles de la FAPAQ, ce qui permettrait d'épargner temps et argent à des entreprises pour la réalisation de certains projets de développement.

Le Ministère a enfin informé le Groupe conseil qu'il avait l'intention de faire adopter incessamment un décret assujettissant au *Programme de réduction des rejets industriels* (PRRI) les secteurs industriels de la métallurgie, des mines et des cimenteries, et ce, avant d'avoir simplifié, comme le recommandait le Groupe conseil, le processus de délivrance de ces attestations. Or, le Groupe conseil a reçu des avis de plusieurs associations à ce sujet, qui s'inquiètent des orientations envisagées par le Ministère dans ce dossier. De plus, comme les ressources dont celui-ci dispose sont limitées et qu'elles seront affectées, à court terme, à la délivrance des attestations du secteur des papetières, le Groupe conseil est d'avis que le Ministère gagnerait beaucoup à travailler, avec les représentants des secteurs concernés, à l'allégement des irritants administratifs qui découlent de ce processus d'attestation avant de les assujettir.

Le Groupe conseil considère que ce programme de réduction des rejets industriels (PRRI) avec lequel il est d'accord en principe, tout comme le sont les milieux d'affaires, pourrait avoir des répercussions importantes sur les nouveaux établissements visés d'autant plus que ceux-ci, contrairement au secteur des pâtes et papiers, sont surtout concernés par les rejets atmosphériques.

En résumé, bien qu'étant en accord avec plusieurs des orientations du Ministère, le Groupe conseil se doit de constater que, malgré les améliorations apportées aux délais d'autorisation et l'adoption de quelques autres mesures visant à répondre aux problématiques soulevées, le Ministère tarde à concrétiser certaines propositions et des réformes annoncées depuis plusieurs années. Le Groupe conseil considère que le Ministère pourrait ainsi adopter plusieurs mesures de simplification administrative, telles que celles mentionnées ci-dessus, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des modifications législatives ou réglementaires et sans que l'on compromette de quelque façon que ce soit l'atteinte d'objectifs environnementaux, qui sont d'ailleurs généralement partagés par les milieux d'affaires.

Le Groupe conseil recommande donc au gouvernement :

> **De donner un mandat formel au ministère de l'Environnement de proposer au Conseil des ministres la mise en place, suivant un échéancier donné, de mesures concrètes de simplification administrative allant dans le sens de celles recommandées par le Groupe conseil dans son rapport de juin 2000 et visant en particulier les procédures d'autorisation prévues aux articles 22 et 31.5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.**

DES SOLUTIONS À QUELQUES NOUVEAUX IRRITANTS MENTIONNÉS PAR LES ENTREPRISES

Le Groupe conseil voudrait maintenant aborder quelques nouveaux irritants administratifs qui lui ont été soumis dans les mémoires que les associations ont déposés durant l'été 2000. Ces irritants pourraient être éliminés sans modifier de façon importante la réglementation actuellement en place.

La simplification des procédures d'autorisation pour certains projets

Le Groupe conseil estime nécessaire que les modalités administratives soient simplifiées pour les projets qui n'ont pas pour effet d'accroître la quantité de rejets dans l'environnement ou qui peuvent même la diminuer. Il apparaît en effet indiqué de ne pas traiter ces projets de la même façon que ceux qui ont ou qui pourraient avoir des effets négatifs sur l'environnement.

Le Groupe conseil considère que le cas exposé dans le mémoire de l'Association des industries forestières du Québec (AIFQ) reflète bien cette situation. L'AIFQ travaille depuis 1994 avec le Ministère à la simplification du processus administratif entourant la délivrance des certificats d'autorisation pour les papetières valorisant leurs résidus. Dans un premier temps, le Ministère a défini des *Critères de valorisation des matières résiduelles fertilisantes à des fins agricoles, horticoles ou sylvicoles ou de compostage* dont la version provisoire a été publiée en 1997. Dans un deuxième temps, l'AIFQ s'est jointe à neuf autres groupes industriels pour élaborer, conjointement avec le MENV et le Bureau de normalisation du Québec (BNQ), une *norme sur l'utilisation des résidus calciques et des cendres à des fins d'amendement de sols*. La norme a été publiée en 1997 et le processus de certification l'a été en 1998.

À l'heure actuelle, les papetières valorisent annuellement près de trois quarts de million de tonnes de résidus à des fins agricoles, sylvicoles ou de compostage. Le potentiel théorique est de près du double de cette quantité. Les quantités valorisées plafonnent cependant à cause de divers freins à la valorisation, dont certains de nature légale et administrative.

En ce qui a trait à la procédure administrative, malgré une expérience de plus de cinq ans pour certains projets, il semble que le processus de délivrance des certificats d'autorisation soit toujours aussi lourd et fastidieux. Le Ministère requiert un certificat d'autorisation pour chacun des épandages sur chacun des lots. Une papetière typique fait affaire avec une quarantaine de producteurs agricoles, qui exploitent chacun plusieurs lots et font un ou deux épandages par an. Elle doit demander, bon an mal an, environ 80 certificats, au seul chapitre de la valorisation. De plus, les demandes doivent contenir un plan d'épandage détaillé, avec les dates d'épandage, les analyses des résidus et des lettres d'autorisation des producteurs et des municipalités ainsi qu'un plan de communication avec les résidents locaux. Dans les cas où il n'y a pas de risque pour la santé publique et l'environnement, le Groupe conseil croit que la procédure devrait être simplifiée.

Le Groupe conseil recommande donc au gouvernement :

> **De donner mandat au ministère de l'Environnement de proposer au Conseil des ministres, d'ici un an, une procédure distincte et simplifiée pour les projets appelés à diminuer ou à ne pas augmenter la quantité de rejets dans l'environnement.**

L'exclusion de certains projets de la procédure d'évaluation environnementale

L'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* décrit les projets assujettis à la procédure d'évaluation environnementale. Comme le règlement existe depuis une vingtaine d'années, le Ministère dispose de l'expérience nécessaire pour en apprécier le réalisme et le modifier au besoin.

Dans un souci d'application efficace de la LQE, le Groupe conseil croit qu'il serait possible d'exclure de la procédure d'examen des impacts et d'évaluation environnementale certains projets de

moindre envergure, dont les impacts sont maintenant bien connus et sans conséquences notables sur l'environnement. Ces derniers pourraient ne nécessiter qu'une demande de certificat d'autorisation. Le Ministère a d'ailleurs déjà exclu certains d'entre eux (ex. : la pulvérisation aérienne au *Bacillus thuringiensis* et certains projets d'aménagement faunique) et d'autres allégements de cette nature sont sans doute possibles.

Le Groupe conseil recommande au gouvernement :

> **Que le ministère de l'Environnement soit invité à dresser un bilan du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* et à proposer une révision des projets assujettis, de façon à soustraire certains projets à faible impact environnemental de la procédure d'évaluation environnementale, sans risquer d'affecter la protection de l'environnement.**

La rationalisation des actes statutaires émis par le Ministère

Comme il l'a mentionné dans son dernier rapport, le Groupe conseil considère que l'expérience pilote menée en Mauricie pour intégrer en un seul certificat d'autorisation l'ensemble des certificats d'autorisation délivrés à une même entreprise annonce une avenue de simplification administrative intéressante pour cette dernière. Le Groupe conseil mentionnait dans son rapport de juin 2000 que le Ministère devrait étendre cette démarche à toutes les régions du Québec afin d'alléger les procédures d'autorisation. Il constate cependant que la démarche en est toujours au stade de l'expérience pilote et que le Ministère ne manifeste pas l'intention de l'étendre à toutes les régions.

Le Groupe conseil veut souligner à cet effet que la mise en œuvre des attestations d'assainissement offre une belle occasion de faire le ménage dans les actes statutaires historiques et de simplifier le processus d'autorisation de nouveaux projets dans les installations industrielles existantes.

Le Groupe conseil recommande au gouvernement :

> **Que le ministère de l'Environnement soit invité à étendre à toutes les régions administratives l'expérience pilote en cours en Mauricie et qui conduit à l'intégration des actes statutaires des entreprises en un seul certificat d'autorisation par entreprise.**

Le Groupe conseil a constaté, lors de la rencontre qu'il a eue avec les représentants du Ministère, que celui-ci est de plus en plus sensible aux préoccupations des entreprises et qu'il comprend les problématiques vécues par celles-ci. Malgré cette compréhension, il apparaît que certains secteurs du Ministère ne participent pas encore à ce changement de culture. Le Groupe conseil voudrait à ce titre évoquer plus particulièrement un cas qui pourrait constituer un recul par rapport à l'objectif gouvernemental d'allégement réglementaire et de simplification administrative.

Le projet de *Loi modifiant la loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains* (P.L. 156) déposé à l'automne 2000 et discuté en commission parlementaire durant l'hiver 2001 est, selon le Groupe conseil, un exemple d'alourdissement réglementaire potentiel. Le Ministère, voulant ajuster la législation pour favoriser la décontamination des terrains, principalement en cas de changements d'usage, a proposé des mesures qui vont au-delà de cette problématique et qui voudraient encadrer, par des mécanismes réglementaires lourds et complexes, des activités commerciales pour lesquelles les forces du marché (ex. : les banques) ont déjà établi des mécanismes qui sont nettement suffisants.

Le Groupe conseil invite donc le gouvernement, et en particulier le MENV, à être très vigilant à l'égard de tels projets réglementaires et à s'inspirer, entre autres, des propositions qui sont faites dans le chapitre 3 du présent rapport sur les solutions de rechange à la réglementation traditionnelle, pour guider son action.

Le Groupe conseil a également pris connaissance de situations où l'approche prise par le Ministère pourrait compliquer inutilement la valorisation de résidus – voire de produits intermédiaires de procédés industriels – qui se fait déjà de façon satisfaisante depuis de nombreuses années. Il invite donc le MENV à examiner attentivement certaines interprétations qui peuvent se faire d'articles de lois et règlements initialement envisagés pour faciliter la valorisation des sous-produits et résidus industriels.

LE RÉGIME DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ DU TRAVAIL

Lors de la consultation menée auprès des associations de gens d'affaires en 1999 et 2000, plusieurs irritants liés au régime de santé et de sécurité du travail ont été identifiés.

QUELQUES IRRITANTS ADMINISTRATIFS LIÉS AU RÉGIME

Ainsi, on a déploré certaines situations administratives, notamment l'introduction des transactions par liens électroniques avec la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) qui a entraîné certains coûts pour les entreprises. On a aussi signalé que, lorsque survenaient des changements à ce régime, l'information et la formation pertinentes pouvaient parvenir en région avec un certain retard. Les critiques les plus nombreuses et importantes ont toutefois visé la cotisation. Tout d'abord, certains, comme les exploitants de terrains de camping, ont critiqué de façon appuyée le niveau de la cotisation qu'ils avaient à verser. D'autres, du secteur de la

construction, ont souligné que la classification des activités d'une entreprise de ce secteur, en plusieurs « unités de classification », compliquait le calcul de la cotisation. On s'est plaint ici que beaucoup d'entreprises se voyaient attribuer trois ou quatre unités. On a mentionné que le caractère cyclique de cette industrie rendait très difficile la déclaration de la masse salariale, un exercice préalable à la cotisation, et que des changements s'imposaient à cet égard. D'autres entreprises encore ont signalé que le paiement de la cotisation en début d'année engendrait chez elles des problèmes de liquidités.

Le Groupe conseil constate que ces critiques ne sont pas toutes du même ordre. Il réalise aussi, s'il se fie aux témoignages de plusieurs associations, que les entreprises québécoises se plaignent moins qu'auparavant du fardeau lié au régime de santé et de sécurité du travail et reconnaissent les efforts faits par la CSST pour mieux servir sa clientèle.

LES EFFORTS DE SIMPLIFICATION FAITS PAR LA CSST

Il faut ici mentionner que la CSST a cherché à répondre à plusieurs des préoccupations exprimées par les entreprises. Par exemple, depuis 1999, l'entreprise jouit désormais de nouvelles modalités de paiement de sa cotisation qui sont plus souples : le paiement peut notamment être échelonné sur une période de 12 mois. De même, pour l'année 2001, des modifications ont été apportées à la structure de classification des activités de construction pour en simplifier l'administration. On estime qu'un certain nombre d'entreprises effectuant des travaux de construction verront maintenant plusieurs de leurs activités regroupées dans une seule unité de classification, ce qui atténuera d'autant le problème soulevé plus haut.

De façon générale, la CSST met de l'avant des mesures qui paraissent intéressantes sur le plan de la simplification administrative : développement du commerce électronique avec services transactionnels pour les entreprises qui veulent y recourir (les entreprises conservent évidemment le choix), simplification des lettres types qui leur sont adressées, utilisation du numéro gouvernemental unique (NEQ) comme seule référence pour les entreprises qui le désirent, intervention en prévention-inspection basée d'abord sur le niveau de risques, etc. Sur le plan strictement réglementaire, le Groupe conseil note que la CSST est capable de s'écarter de la réglementation traditionnelle, par exemple en offrant aux petits employeurs la possibilité de se regrouper en mutuelles de prévention, ce qui augmente l'efficacité du régime tout en permettant aux entreprises concernées de verser des cotisations moins élevées. L'organisme est aussi engagé fortement dans un processus de regroupement et de simplification des règlements en santé et sécurité du travail : on passerait à 5 règlements au total en décembre 2005 (alors qu'on était à 40 règlements en 1997); des allégements sont à venir en ce domaine. Par ailleurs, le Groupe conseil constate que, à travers des travaux effectués en concertation avec le milieu, la CSST veut prendre davantage en compte les besoins spécifiques des PME.

D'AUTRES AMÉLIORATIONS ATTENDUES DE LA CSST

D'autres progrès sont possibles et nécessaires car le régime québécois de santé et de sécurité du travail est très développé et pèse toujours assez lourdement sur l'entreprise. L'organisme qui le gère doit être extrêmement vigilant vis-à-vis toutes les charges qu'il impose.

Ainsi, s'il convient de mentionner les progrès dans la mise sur pied de l'autoroute électronique reliant la CSST et les employeurs – on parle aujourd'hui de 4 250 ventes d'abonnements, correspondant à 40 % de la masse salariale au Québec – les infrastructures technologiques de la CSST à la base de ces progrès ne sont pas les mieux adaptées aux besoins de la clientèle. C'est par le truchement du réseau Internet que les entreprises voudraient avoir accès aux dossiers, remplir en ligne les formulaires et autres.

Le Groupe conseil recommande donc au gouvernement :

> **De demander à la CSST d'adapter ses systèmes de telle sorte que, dans le cadre du régime de santé et de sécurité du travail, les entreprises puissent avoir accès aux dossiers qui les concernent de même que transiger avec cet organisme d'une façon jugée plus commode, en ayant recours au réseau Internet.**

Par ailleurs, en rapport avec un important irritant identifié lors de la consultation de 1999, la Commission dit envisager une déclaration mensuelle des salaires, plus précisément d'offrir aux employeurs l'étalement de la cotisation sur toute l'année (mensuellement ou trimestriellement, etc), sur la base des salaires réellement versés. On reconnaît qu'il s'agirait là d'une amélioration majeure pour les entreprises dont le rythme des activités varie au cours de l'année. Un certain flou entoure cependant encore les intentions de l'organisme à cet égard. Le Groupe conseil croit que la CSST devrait préciser ses orientations dans ce dossier dans les meilleurs délais.

Le Groupe conseil recommande donc au gouvernement :

> **De demander à la CSST de préciser rapidement ses orientations en matière de déclaration et de calcul des salaires et de la cotisation, de façon à mieux adapter ces aspects du régime de santé et de sécurité du travail à la réalité des entreprises dont le rythme des activités est difficile à prévoir.**

DES MESURES TOUCHANT CERTAINES RÉGLEMENTATIONS SECTORIELLES

Le Groupe conseil a été saisi, lors de ses consultations, de nombreux irritants administratifs affectant les secteurs d'activité liés à l'activité touristique et au commerce d'alimentation. Il voudrait aborder ici quelques-unes de ces questions.

L'INDUSTRIE TOURISTIQUE

Le Groupe conseil a reçu, au cours du présent mandat, de nombreux témoignages provenant de différents secteurs de l'industrie touristique (la restauration, l'hébergement touristique, le camping, les pourvoiries).

Déjà dans son rapport de 1998, le Groupe conseil avait reconnu l'urgence d'agir pour cette industrie fortement réglementée[16]. À ce moment-là, les solutions identifiées visaient l'élimination de permis, d'autorisations, de normes superflues, la mise en place d'un guichet sectoriel et la responsabilisation des intervenants privés. On se souviendra qu'à la même époque, le gouvernement québécois se dotait d'une politique de développement touristique permettant aux différents intervenants publics et privés « de mieux coordonner leurs efforts et de consolider la concertation entre les différents partenaires afin de hisser le Québec au rang des grandes destinations touristiques du monde ».[17]

LES DÉFIS DE L'INDUSTRIE TOURISTIQUE

L'industrie touristique est composée de très petites entreprises, souvent saisonnières, qui génèrent un chiffre d'affaires important et qui procurent beaucoup d'emplois, rapidement et à faible coût, notamment pour les jeunes et les femmes. En 1996, l'industrie touristique engendrait des recettes de 5,4 milliards de dollars et était composée de 29 000 entreprises qui employaient plus de 100 000 personnes (dont 28 % avaient moins de 25 ans). Le tourisme international a connu au Québec un essor remarquable entre 1993 et 1997, les recettes ayant augmenté de 50 %, ce qui fait du tourisme le sixième « produit d'exportation » du Québec. Par ailleurs, en 1999, la part du Québec en ce qui concerne le nombre de touristes internationaux ayant visité le Canada n'était que de 13,2 % pour les visiteurs américains et de 22 % pour les visiteurs provenant d'autres pays alors que la part de marché de l'Ontario était respectivement de 47,1 % et de 32,9 %. Il y a donc pour le Québec un retard important à rattraper par rapport à ses proches concurrents.

Par ailleurs, malgré la bonne performance touristique du Québec, le secteur de la restauration connaît de son côté un net recul de ses ventes de 22 % depuis 1989 si l'on tient compte de l'inflation. Au chapitre des faillites, les restaurants du Québec comptent pour 39 % des fermetures de restaurants au Canada. C'est également au Québec que l'on retrouve le taux de profit le plus bas de l'industrie, soit 1,8 % comparativement à 4,77 % pour l'ensemble des restaurants au Canada[18].

LES CONTRAINTES RÉGLEMENTAIRES IMPOSÉES À L'INDUSTRIE TOURISTIQUE

Le Groupe conseil constate que ce secteur est soumis à l'application d'une réglementation abondante et que le fardeau administratif qui en découle est souvent inversement proportionnel à la taille de l'entreprise type. La réglementation municipale constitue également un irritant important pour les entreprises touristiques (fiscalité municipale, zonage, etc.). L'administration de toute cette réglementation, de plus en plus complexe, nécessite pour ces petits entrepreneurs des connaissances et des compétences qu'ils n'ont pas forcément. Par conséquent, ils ont souvent recours à des ressources externes pour rencontrer les obligations découlant de la réglementation, avec les coûts que cela signifie pour elles.

Même dans l'application de diverses lois générales auxquelles sont soumises l'ensemble des entreprises québécoises (la publicité légale, la TPS-TVQ, la santé et la sécurité du travail, le zonage agricole, etc.), les entreprises touristiques sont aux prises avec des dispositions réglementaires spécifiques à leur secteur, ce qui ajoute à la complexité. Mentionnons les dispositions touchant le salaire minimum propres aux employés à pourboires et celles touchant la gestion particulière des pourboires par les employeurs du point de vue fiscal. Par ailleurs, l'adoption d'une législation sur le tabac comporte également son lot de difficultés et impose des contraintes coûteuses aux entreprises offrant des services de restauration.

Au chapitre des réglementations sectorielles, les entreprises touristiques doivent manœuvrer avec différentes réglementations touchant des sujets aussi diversifiés que la protection du consommateur, la salubrité et la qualité des aliments, la propreté des lieux, la gestion des eaux usées, celle de l'eau potable, les droits d'auteur, le service de boissons alcooliques, la tranquillité publique, la sécurité nautique, la sécurité dans les sports et combien d'autres. Ces entreprises doivent donc transiger avec une multitude d'intervenants gouvernementaux pour remplir leurs obligations ou obtenir des informations. Il faut également souligner que la petite entreprise touristique doit aussi recevoir les inspecteurs, les vérificateurs et les policiers qui contrôlent toute cette réglementation.

---

16. *Rapport du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire au Premier ministre du Québec*, mai 1998, pages 47 et 48.

17. *Politique de développement touristique, Pour donner au monde le goût du Québec*, Message du Premier ministre, page 3.

18. Données recueillies auprès de l'Association des restaurateurs du Québec.

Au cours de son mandat, le Groupe conseil a pris connaissance des travaux menés par Tourisme Québec qui ont conduit le gouvernement à faire adopter, en juin 2000, la *Loi modifiant la Loi sur les établissements touristiques*. Le Groupe conseil est d'avis que les modifications proposées apportent un certain allégement aux entreprises du secteur touristique, puisqu'en recentrant le champ d'application de cette loi aux seuls établissements d'hébergement touristique, on exemptera les entreprises actives dans le secteur de la restauration de l'obligation d'obtenir le permis de Tourisme Québec (près de 20 000 permis seront ainsi abrogés). Pour les établissements d'hébergement touristique (hôtels, auberges, gîtes, etc.), l'actuel permis exigé annuellement serait remplacé par une classification obligatoire tous les deux ans. Selon l'information obtenue, il semble que les associations sectorielles appuyaient les propositions ayant fait l'objet du projet de loi.

Par ailleurs, Tourisme Québec, en collaboration avec les différentes associations touristiques, travaille présentement à la mise en place d'un programme volontaire de qualité, lequel pourrait conduire à l'abrogation de certaines normes réglementaires jugées tatillonnes par l'industrie touristique.

Le Groupe conseil salue ces mesures mais il soulignait en 1998, et il réitère aujourd'hui, la nécessité d'une plus grande concertation entre les différents intervenants gouvernementaux afin d'offrir des mesures significatives d'allégement aux entreprises du secteur touristique. Le projet de modifications décrit plus haut indique peu de résultats concrets à cet égard. Le Groupe conseil souhaiterait que les entreprises du secteur touristique fassent l'objet d'une attention particulière de la part des ministères et des organismes intervenant dans ce secteur de l'économie. Il est cependant d'avis que Tourisme Québec doit assurer à cet effet un leadership fort, un peu comme l'a fait le MIC dans l'élaboration de la trousse de démarrage ou la Commission des transports du Québec (CTQ) dans la mise en place du guichet unique pour les transporteurs.

Considérant ce qui précède, le Groupe conseil recommande au gouvernement :

> **Que Tourisme Québec reçoive le mandat d'entreprendre, avec la participation active des principaux ministères et organismes concernés, des démarches visant à réduire significativement les exigences réglementaires et administratives imposées à l'industrie touristique québécoise (établissements touristiques, camping, restauration, etc.) et à faire rapport de ces démarches au gouvernement.**

LES CONTRAINTES IMPOSÉES AUX DÉTENTEURS DE PERMIS D'ALCOOL

Dans son rapport de juin 2000[19], le Groupe conseil avait par ailleurs dénoncé la multitude d'obligations et de contraintes existant dans la réglementation régissant l'acquisition, la conservation et la vente de boissons alcooliques par les titulaires de permis d'alcool, réglementation qui affecte particulièrement le secteur touristique. À plusieurs égards, le Groupe avait alors constaté l'obsolescence de cette réglementation et recommandait une réforme globale du système de délivrance des permis d'alcool (un seul permis d'alcool par établissement titulaire et fusion de certaines catégories de permis) ainsi qu'une refonte des obligations découlant de la *Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques* pour moderniser l'application de cette loi. Les progrès dans ce secteur sont bien lents à se faire sentir alors que la RACJ reconnaissait que des réformes étaient devenues nécessaires dans plusieurs secteurs d'activité dont elle a la responsabilité (notamment, le secteur des boissons alcooliques).

Plusieurs associations de gens d'affaires évoluant dans ces secteurs sont venus réclamer à nouveau devant le Groupe conseil des assouplissements à cette réglementation. Pour illustrer de façon concrète le caractère tatillon de celle-ci, on a notamment mentionné qu'elle ne permettait pas de servir un mimosa (champagne et jus d'orange) au petit déjeuner avant 8 h à des congressistes, alors que cela est pratique courante ailleurs dans le monde.

En effet, l'inventaire des formalités dressé par le gouvernement au cours de la dernière année (tableau 3) nous permet de dénombrer 63 types différents de formalités découlant de la réglementation administrée par la RACJ. Ces différentes obligations ont généré, au cours de l'année 1998-1999, un total de 116 300 gestes administratifs posés par les entreprises régies par l'application de ces lois, règlements et règles. Notons que, dans le seul secteur « alcool », il existe 15 types de formalités différentes pour un total de gestes administratifs supérieur à 65 000 (ce qui correspond à près de 60 % du volume total traité par la RACJ).

Le Groupe conseil a été informé des travaux effectués depuis lors par les représentants de la RACJ et de l'industrie sur les problématiques liées à l'application de la *Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques*. Il est d'avis que, dans un premier temps, les solutions administratives proposées par le groupe de travail doivent être rapidement mises en place et que, dans un deuxième temps, les recommandations de ce

19. *Rapport du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire au Premier ministre du Québec, Simplifier les formalités administratives*, Juin 2000, pages 29 et 30.

groupe visant des modifications législatives ou réglementaires doivent être prises en haute considération par la RACJ, sachant que celles-ci ont fait l'objet de discussions continues depuis juin 1998 entre la RACJ et ses partenaires. Le Groupe conseil est conscient qu'il s'agit d'une réforme importante qui nécessitera beaucoup d'énergie de la part de la RACJ. Cependant, il est également d'avis que plusieurs des situations irritantes (décrites dans le rapport de juin 2000 du Groupe conseil) peuvent être réglées assez rapidement, sans attendre la réforme globale.

Le Groupe conseil recommande au gouvernement :

Que la Régie des alcools, des courses et des jeux soit invitée à déposer au Conseil des ministres, dès 2001, des mesures concrètes de simplification administrative pour les entreprises assujetties à la réglementation régissant l'acquisition, la conservation et la vente de boissons alcooliques ainsi qu'un plan d'action qu'elle entend mettre en œuvre pour compléter la réforme de cette réglementation.

CERTAINS IRRITANTS DANS LE SECTEUR DU COMMERCE

LES HEURES D'AFFAIRES DES ÉTABLISSEMENTS COMMERCIAUX

Au Québec, les heures d'ouverture des établissements commerciaux sont réglementées par la *Loi sur les heures et les jours d'admission dans les établissements commerciaux du Québec*. Selon cette loi, les établissements commerciaux peuvent ouvrir leurs portes de 8 h à 21 h du lundi au vendredi inclusivement, et de 8 h à 17 h le samedi et le dimanche. Elle prévoit également que certaines catégories d'établissements ne sont assujetties à aucune règle quant à leurs heures d'ouverture : c'est le cas, notamment, des pharmacies, des marchés d'alimentation, des commerces de boissons alcooliques, des librairies, des tabagies, des restaurants et des stations-service.

L'article 59 de la *Loi sur les permis d'alcool* permet, de son côté, aux détenteurs de permis d'alcool, restaurants et bars de vendre des boissons alcoolisées de 8 h à 3 h le lendemain. Cependant, l'article 60 accorde aux commerces d'alimentation le droit de vendre des boissons alcooliques entre 8 h et 23 h seulement. L'Association des détaillants en alimentation (ADAQ), qui représente des milliers de membres, demande que ceux-ci puissent vendre de la bière et du vin pendant toutes les heures au cours desquelles leur établissement est ouvert, c'est-à-dire, dans certains cas, 24 h par jour.

Il apparaît au Groupe conseil qu'il n'y a plus de véritable raison pour continuer à pratiquer une discrimination contre certains produits, comme la bière et le vin, offerts aux consommateurs et dont la vente est permise à certaines heures et interdite à d'autres.

Le Groupe conseil recommande :

- **Que le gouvernement examine la possibilité de réviser la réglementation touchant les heures d'affaires des établissements commerciaux dans le sens d'une plus grande libéralisation;**
- **Que tous les détenteurs de permis de vente de boissons alcoolisées reçoivent un traitement égal quant aux règles relatives aux heures de vente de produits alcoolisés.**

L'ÉTIQUETAGE UNITAIRE DES PRIX

La nouvelle réglementation touchant l'étiquetage des prix vise à exempter de l'obligation d'étiqueter chaque produit en magasin les commerçants qui utilisent un lecteur optique des prix et qui remplissent diverses conditions. Elle oblige ces mêmes commerçants à adopter une politique d'exactitude des prix des produits vendus dans leurs établissements. Ces assouplissements ne profitent cependant pas aux petits commerçants qui n'ont pas les moyens de faire l'acquisition de ces équipements; or, ces commerçants possèdent la grande majorité des établissements commerciaux du Québec. C'est pourquoi il est impérieux de poursuivre les efforts pour alléger cette réglementation dont l'application est aussi coûteuse pour les entreprises que pour les consommateurs.

Il importe aussi de rappeler que la réglementation québécoise sur le marquage unitaire des prix est, à toutes fins utiles, unique en Amérique du Nord. Les consommateurs québécois apparaissent à cet égard être plus protégés que ceux des juridictions voisines en matière d'affichage des prix. Pourquoi devraient-ils assumer le coût de règles de marquage des prix plus exigeantes qu'ailleurs? Ce sont les consommateurs qui devraient établir leurs exigences à cet égard en encourageant les commerçants qui affichent les prix en fonction de leurs attentes.

Le Groupe conseil recommande :

Que le gouvernement du Québec donne mandat à l'Office de la protection du consommateur de revoir les exigences en matière de marquage unitaire des prix dans une perspective d'allégement, notamment en élargissant la liste des produits exemptés et en relevant le seuil en dessous duquel le marquage unitaire des prix n'est pas requis.

DE NOUVELLES AVENUES DE SIMPLIFICATION

Le Groupe conseil a réalisé en cours de mandat que, au-delà de solutions concrètes à des problèmes sectoriels ou autres, plusieurs avenues s'offraient à l'État pour atteindre ses objectifs sociétaux, tout en minimisant les charges administratives pour les entreprises et les citoyens. Il voudrait d'abord soumettre au gouvernement des propositions visant une utilisation accrue des NTIC qui paraissent offrir un potentiel considérable de réduction des charges administratives et des coûts qu'elles génèrent pour les entreprises.

Le Groupe conseil voudrait également soumettre ses réflexions et ses propositions quant à des avenues qui s'offrent au gouvernement au lieu de la réglementation traditionnelle. Enfin, le Groupe a pu constater, sur la base des témoignages reçus, que la réglementation municipale impose des contraintes importantes aux entreprises, qui viennent s'ajouter à celles issues de la réglementation gouvernementale. Comme les municipalités sont des créations du gouvernement, il semble pertinent, pour le Groupe conseil, de le sensibiliser à la problématique se posant à ce niveau afin qu'il puisse progressivement, avec la collaboration de ses partenaires municipaux, convenir d'objectifs et, si possible, d'une démarche à cette fin.

UN RECOURS ACCRU AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (NTIC)

Les échanges de toutes natures entre le gouvernement et les entreprises sont sources de coûts et souvent d'inconvénients multiples pour ces dernières. Les NTIC offrent un bon potentiel pour réduire ces sources d'irritation. Elles peuvent notamment accélérer les échanges et, dans certains cas, contribuer à diminuer le volume de documents ou de formulaires à manipuler ou à conserver. Elles peuvent aussi être l'occasion de simplifier les charges administratives si, avant de passer au mode électronique, les ministères et les organismes regroupent ou rationalisent les formalités et, par le fait même, réduisent le nombre de démarches devant être effectuées par les entreprises.

Plus que les services offerts aux personnes, les échanges entre le gouvernement et les entreprises se prêtent particulièrement bien à l'utilisation des nouvelles technologies, le volume des transactions en cause justifiant, de part et d'autre, d'investir dans les équipements et les processus requis.

En plus de permettre d'atténuer le fardeau réglementaire et administratif, les nouvelles technologies rendent possible une transformation radicale de la relation entre l'administration publique et les entreprises. La gestion intégrée de l'information et des communications plus efficientes peuvent en effet conduire à l'abolition des contraintes d'horaire et de lieu, à la gestion des dossiers en temps réel, à la personnalisation des renseignements, à la réduction des erreurs de saisie et de traitement, aux échanges multilatéraux et, finalement, à des processus d'affaires davantage tournés vers les besoins et les caractéristiques du client-entreprise plutôt que vers ceux de l'organisation.

Le rapport de juin 2000 du Groupe conseil comportait des recommandations visant un usage accru des technologies de l'information et de la communication au gouvernement du Québec. Le Groupe conseil demandait notamment à ce dernier d'accélérer la mise en place et l'utilisation des NTIC, non seulement pour rendre plus facilement accessibles l'information sur les obligations réglementaires, les formulaires et les guides, mais aussi pour faciliter l'obtention de permis et autres autorisations, le dépôt de rapports et l'acquittement de sommes dues au gouvernement.

Le rapport incitait également le gouvernement à utiliser l'Internet pour la publication des projets de règlement et pour mieux informer les entreprises sur leurs obligations réglementaires et sur les moyens de s'y conformer.

Il importe de revenir ici sur cette question, compte tenu de l'énorme potentiel que recèlent les technologies de l'information et de la communication pour la simplification des rapports gouvernement-entreprises.

LES BESOINS DES ENTREPRISES À L'ÉGARD DES NTIC

Pour la plupart des entreprises, surtout les moyennes et les grandes, l'informatisation et le branchement à Internet font déjà partie de leur processus d'affaires, de sorte que leur participation à des programmes d'échanges électroniques avec les ministères et les organismes ne représente pas de nouveaux coûts.

TABLEAU 4

TAUX (%) D'UTILISATION DES NTIC PAR LES PME (MOINS DE 200 EMPLOYÉS) QUÉBÉCOISES SELON LEUR TAILLE

	Informatisation	Branchement à Internet	Utilisation d'un site Web	Commerce sur Internet
Ensemble des PME	**71,2**	**47,9**	**17**	**12,1**
1 à 4 employés (65 %)	60,2	37,4	8,6	7,4
5 à 9 employés (14,9 %)	81,3	53,6	18,8	15,3
10 à 200 employés (20,1 %)	93	72,8	39,6	22,5

Avant les années 1990, l'implantation des technologies de l'information dans les entreprises était synonyme d'informatisation des opérations administratives. Maintenant, les grandes entreprises sont presque toutes branchées à Internet et elles utilisent ce mode de communication pour l'ensemble de leurs fonctions, notamment la recherche d'information, la promotion de leurs propres produits et services, la prospection de marchés et, souvent, le commerce électronique. Selon des données d'enquête recueillies au printemps et à l'été 1999[20] [21], 99 % des établissements québécois de 50 employés et plus étaient informatisés et 95 % étaient branchés.

Pour les PME, la situation est sensiblement différente mais en nette progression depuis quelques années. Au total, la capacité d'utilisation des nouvelles technologies varie de faible à très élevée en fonction de la taille des établissements. La situation semble cependant évoluer rapidement comme l'indiquent les études récentes. Une étude[22], effectuée par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) auprès des PME québécoises de 200 employés et moins, et publiée en mars 2001, mentionne en effet que 71 % des PME se servent de l'ordinateur, que 48 % sont branchées à Internet, que 17 % diffusent de l'information sur le Web et que 12 % permettent à leurs clients de commander des produits et services par le biais d'Internet. Le tableau 4 indique la ventilation de ces données selon la taille des PME.

L'étude fait voir cependant que, parmi les PME informatisées mais non branchées à Internet, 58 % n'avaient pas l'intention de se brancher dans la prochaine année et que 81 % des entreprises, qui n'offraient pas déjà la possibilité de faire des transactions commerciales via Internet, n'avaient pas l'intention de le faire dans un avenir prévisible, indiquant majoritairement que la nature de leurs activités commerciales ne s'y prêtait pas.

Finalement, les données comparant le taux de branchement des PME québécoises de plus de 10 employés (73 %) avec celui des PME de même taille au Canada (84 %) montre un retard de 11 points de pourcentage qu'il y aurait avantage à combler le plus rapidement possible.

Le Groupe conseil considère qu'il est important pour le développement des PME au Québec et pour les avantages de simplification administrative que promet l'utilisation des NTIC par le gouvernement, que des mesures soient prises en vue de faciliter l'accès à Internet des PME québécoises. Il incite à cet effet le gouvernement à promouvoir auprès des PME l'utilisation des NTIC afin de rattraper le retard constaté et permettre qu'elles tirent pleinement profit de celles-ci dans leurs communications avec le gouvernement. Le Groupe conseil salue à cet effet l'initiative du MIC qui, dans le cadre de sa *Stratégie québécoise de développement des affaires électroniques* annoncée en avril 2000, veut inciter les PME à utiliser les moyens électroniques et surtout amener 10 000 d'entre elles à se doter, d'ici trois ans, d'un site transactionnel. Cette stratégie contribuera sans doute à habiliter davantage les PME à effectuer des transactions électroniques avec le gouvernement.

Dans une étude[23] réalisée en 2000 en collaboration avec plusieurs ministères et organismes, le Centre francophone d'informatisation des organisations (CEFRIO) fournit de nombreux exemples d'expériences étrangères démontrant que les politiques, les programmes et les projets faisant appel aux NTIC peuvent engendrer une satisfaction élevée des usagers et des bénéfices tangibles importants aussi bien pour les entreprises et les citoyens que pour les administrations publiques. Vues sous l'angle de l'allégement réglementaire, les NTIC permettent de réaliser des gains importants de productivité dans la collecte, la conservation, l'exploitation et le transfert d'information. Ces gains diminuent les coûts pour les gouvernements et leurs clientèles.

---

20. Éric Lacroix et Brigitte Poussart, *L'informatisation des entreprises, portrait de la situation*, Isabelle Quentin éditeur, Québec, avril 2000, 175 pages.

21. Brigitte Poussart, *L'appropriation des technologies de l'information et de la communication par les très petites entreprises au Québec* – Rapport d'enquête, CEFRIO, septembre 1999, 53 pages.

22. Brigitte Poussart, *Rapport d'enquête sur l'adoption du commerce électronique par les PME québécoises*, mars 2001, ISQ, 44 pages.

23. CEFRIO, *De meilleurs services aux entreprises grâce aux nouvelles technologies*, automne 2000, 97 pages.

DE NOUVELLES AVENUES DE SIMPLIFICATION

Le Groupe conseil a réalisé en cours de mandat que, au-delà de solutions concrètes à des problèmes sectoriels ou autres, plusieurs avenues s'offraient à l'État pour atteindre ses objectifs sociétaux, tout en minimisant les charges administratives pour les entreprises et les citoyens. Il voudrait d'abord soumettre au gouvernement des propositions visant une utilisation accrue des NTIC qui paraissent offrir un potentiel considérable de réduction des charges administratives et des coûts qu'elles génèrent pour les entreprises.

Le Groupe conseil voudrait également soumettre ses réflexions et ses propositions quant à des avenues qui s'offrent au gouvernement au lieu de la réglementation traditionnelle. Enfin, le Groupe a pu constater, sur la base des témoignages reçus, que la réglementation municipale impose des contraintes importantes aux entreprises, qui viennent s'ajouter à celles issues de la réglementation gouvernementale. Comme les municipalités sont des créations du gouvernement, il semble pertinent, pour le Groupe conseil, de le sensibiliser à la problématique se posant à ce niveau afin qu'il puisse progressivement, avec la collaboration de ses partenaires municipaux, convenir d'objectifs et, si possible, d'une démarche à cette fin.

UN RECOURS ACCRU AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (NTIC)

Les échanges de toutes natures entre le gouvernement et les entreprises sont sources de coûts et souvent d'inconvénients multiples pour ces dernières. Les NTIC offrent un bon potentiel pour réduire ces sources d'irritation. Elles peuvent notamment accélérer les échanges et, dans certains cas, contribuer à diminuer le volume de documents ou de formulaires à manipuler ou à conserver. Elles peuvent aussi être l'occasion de simplifier les charges administratives si, avant de passer au mode électronique, les ministères et les organismes regroupent ou rationalisent les formalités et, par le fait même, réduisent le nombre de démarches devant être effectuées par les entreprises.

Plus que les services offerts aux personnes, les échanges entre le gouvernement et les entreprises se prêtent particulièrement bien à l'utilisation des nouvelles technologies, le volume des transactions en cause justifiant, de part et d'autre, d'investir dans les équipements et les processus requis.

En plus de permettre d'atténuer le fardeau réglementaire et administratif, les nouvelles technologies rendent possible une transformation radicale de la relation entre l'administration publique et les entreprises. La gestion intégrée de l'information et des communications plus efficientes peuvent en effet conduire à l'abolition des contraintes d'horaire et de lieu, à la gestion des dossiers en temps réel, à la personnalisation des renseignements, à la réduction des erreurs de saisie et de traitement, aux échanges multilatéraux et, finalement, à des processus d'affaires davantage tournés vers les besoins et les caractéristiques du client-entreprise plutôt que vers ceux de l'organisation.

Le rapport de juin 2000 du Groupe conseil comportait des recommandations visant un usage accru des technologies de l'information et de la communication au gouvernement du Québec. Le Groupe conseil demandait notamment à ce dernier d'accélérer la mise en place et l'utilisation des NTIC, non seulement pour rendre plus facilement accessibles l'information sur les obligations réglementaires, les formulaires et les guides, mais aussi pour faciliter l'obtention de permis et autres autorisations, le dépôt de rapports et l'acquittement de sommes dues au gouvernement.

Le rapport incitait également le gouvernement à utiliser l'Internet pour la publication des projets de règlement et pour mieux informer les entreprises sur leurs obligations réglementaires et sur les moyens de s'y conformer.

Il importe de revenir ici sur cette question, compte tenu de l'énorme potentiel que recèlent les technologies de l'information et de la communication pour la simplification des rapports gouvernement-entreprises.

LES BESOINS DES ENTREPRISES À L'ÉGARD DES NTIC

Pour la plupart des entreprises, surtout les moyennes et les grandes, l'informatisation et le branchement à Internet font déjà partie de leur processus d'affaires, de sorte que leur participation à des programmes d'échanges électroniques avec les ministères et les organismes ne représente pas de nouveaux coûts.

TABLEAU 4

TAUX (%) D'UTILISATION DES NTIC PAR LES PME (MOINS DE 200 EMPLOYÉS) QUÉBÉCOISES SELON LEUR TAILLE

	Informatisation	Branchement à Internet	Utilisation d'un site Web	Commerce sur Internet
Ensemble des PME	**71,2**	**47,9**	**17**	**12,1**
1 à 4 employés (65 %)	60,2	37,4	8,6	7,4
5 à 9 employés (14,9 %)	81,3	53,6	18,8	15,3
10 à 200 employés (20,1 %)	93	72,8	39,6	22,5

Avant les années 1990, l'implantation des technologies de l'information dans les entreprises était synonyme d'informatisation des opérations administratives. Maintenant, les grandes entreprises sont presque toutes branchées à Internet et elles utilisent ce mode de communication pour l'ensemble de leurs fonctions, notamment la recherche d'information, la promotion de leurs propres produits et services, la prospection de marchés et, souvent, le commerce électronique. Selon des données d'enquête recueillies au printemps et à l'été 1999[20, 21], 99 % des établissements québécois de 50 employés et plus étaient informatisés et 95 % étaient branchés.

Pour les PME, la situation est sensiblement différente mais en nette progression depuis quelques années. Au total, la capacité d'utilisation des nouvelles technologies varie de faible à très élevée en fonction de la taille des établissements. La situation semble cependant évoluer rapidement comme l'indiquent les études récentes. Une étude[22], effectuée par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) auprès des PME québécoises de 200 employés et moins, et publiée en mars 2001, mentionne en effet que 71 % des PME se servent de l'ordinateur, que 48 % sont branchées à Internet, que 17 % diffusent de l'information sur le Web et que 12 % permettent à leurs clients de commander des produits et services par le biais d'Internet. Le tableau 4 indique la ventilation de ces données selon la taille des PME.

L'étude fait voir cependant que, parmi les PME informatisées mais non branchées à Internet, 58 % n'avaient pas l'intention de se brancher dans la prochaine année et que 81 % des entreprises, qui n'offraient pas déjà la possibilité de faire des transactions commerciales via Internet, n'avaient pas l'intention de le faire dans un avenir prévisible, indiquant majoritairement que la nature de leurs activités commerciales ne s'y prêtait pas.

Finalement, les données comparant le taux de branchement des PME québécoises de plus de 10 employés (73 %) avec celui des PME de même taille au Canada (84 %) montre un retard de 11 points de pourcentage qu'il y aurait avantage à combler le plus rapidement possible.

Le Groupe conseil considère qu'il est important pour le développement des PME au Québec et pour les avantages de simplification administrative que promet l'utilisation des NTIC par le gouvernement, que des mesures soient prises en vue de faciliter l'accès à Internet des PME québécoises. Il incite à cet effet le gouvernement à promouvoir auprès des PME l'utilisation des NTIC afin de rattraper le retard constaté et permettre qu'elles tirent pleinement profit de celles-ci dans leurs communications avec le gouvernement. Le Groupe conseil salue à cet effet l'initiative du MIC qui, dans le cadre de sa *Stratégie québécoise de développement des affaires électroniques* annoncée en avril 2000, veut inciter les PME à utiliser les moyens électroniques et surtout amener 10 000 d'entre elles à se doter, d'ici trois ans, d'un site transactionnel. Cette stratégie contribuera sans doute à habiliter davantage les PME à effectuer des transactions électroniques avec le gouvernement.

Dans une étude[23] réalisée en 2000 en collaboration avec plusieurs ministères et organismes, le Centre francophone d'informatisation des organisations (CEFRIO) fournit de nombreux exemples d'expériences étrangères démontrant que les politiques, les programmes et les projets faisant appel aux NTIC peuvent engendrer une satisfaction élevée des usagers et des bénéfices tangibles importants aussi bien pour les entreprises et les citoyens que pour les administrations publiques. Vues sous l'angle de l'allégement réglementaire, les NTIC permettent de réaliser des gains importants de productivité dans la collecte, la conservation, l'exploitation et le transfert d'information. Ces gains diminuent les coûts pour les gouvernements et leurs clientèles.

---

20 Éric Lacroix et Brigitte Poussart, *L'informatisation des entreprises, portrait de la situation*, Isabelle Quentin éditeur, Québec, avril 2000, 175 pages.

21 Brigitte Poussart, *L'appropriation des technologies de l'information et de la communication par les très petites entreprises au Québec* – Rapport d'enquête, CEFRIO, septembre 1999, 53 pages.

22 Brigitte Poussart, *Rapport d'enquête sur l'adoption du commerce électronique par les PME québécoises*, mars 2001, ISQ, 44 pages.

23 CEFRIO, *De meilleurs services aux entreprises grâce aux nouvelles technologies*, automne 2000, 97 pages.

Le Groupe conseil a constaté qu'aucune étude portant sur les besoins particuliers et les attentes des entreprises à l'endroit de la prestation électronique des services gouvernementaux n'a encore été effectuée, mais il sait qu'un projet de recherche est envisagé à cet égard par le CEFRIO. Il serait important qu'une telle étude soit réalisée pour s'assurer que les efforts que déploiera le gouvernement en vue d'améliorer la prestation électronique de services rejoignent le mieux possible les attentes des entreprises, selon leur taille, leur secteur d'activité, etc.

Sans présumer des résultats d'une telle étude, plusieurs entreprises, notamment les plus petites, voudront assurément continuer, à court et sans doute aussi à moyen terme, d'entrer en contact avec les ministères et les organismes par des modes de communication conventionnels (téléphone, courrier, télécopieur, contact personnel). L'utilisation des NTIC par le gouvernement dans ses contacts avec cette clientèle devrait donc être un mode de prestation supplémentaire et parfois complémentaire aux autres modes qui existent déjà.

Le Groupe conseil a procédé, à l'été 1999, à une vaste consultation rejoignant la majorité des secteurs de l'industrie et du commerce. Les commentaires recueillis à cette occasion révèlent que la difficulté d'obtenir les renseignements requis auprès des instances gouvernementales, les délais pour recevoir les informations ou les autorisations demandées, l'obligation d'effectuer des démarches similaires auprès de plusieurs ministères et organismes différents, le volume de paperasse à manipuler, à acheminer ou à conserver figurent parmi les sujets de doléance les plus fréquents des entreprises vis-à-vis de l'administration gouvernementale.

LES RÉALISATIONS ET LES PROJETS GOUVERNEMENTAUX À CE TITRE

Le Groupe conseil a eu l'occasion, dans le cadre de ses travaux, d'échanger avec des représentants gouvernementaux responsables du développement de l'autoroute de l'information gouvernementale et de la prestation électronique de services au gouvernement.

Il a d'abord constaté que le gouvernement du Québec avait déjà franchi des pas importants pour accroître l'utilisation des NTIC dans ses rapports avec les entreprises. Plusieurs réalisations concrètes ont alors été évoquées :

- le portail d'accueil gouvernemental (MRCI);
- l'accès au registre des entreprises (IGIF);
- la déclaration de l'employeur et l'accès à son dossier (CSST);
- la transmission électronique des déclarations de revenus, de retenues à la source et des autres remises ainsi que de formulaires (MRQ);
- l'émission de titres miniers, pétroliers et gaziers; la diffusion et la vente de cartes; le dépôt des rapports de coupe de bois (MRN);
- la consultation publique en ligne sur les codes nationaux (RBQ);
- la publication des appels d'offres de 25 000 $ et plus par la voie électronique (SCT);
- les appels d'offres par voie électronique (Hydro-Québec);
- la banque d'emplois (MSS);
- les inscriptions au registre des droits personnels et réels mobiliers (MJQ);
- la banque d'information sur les entreprises (MIC);
- la banque de données pour investisseurs et promoteurs Horace BDIP (ISQ);
- le guichet unique pour les nouveaux transporteurs (CTQ).

Le Groupe conseil constate que la situation évolue rapidement puisque quelques ministères et organismes particulièrement importants pour les entreprises (ex. MRQ, CSST, MRN) offrent à celles-ci des possibilités d'utilisation de services électroniques et que plusieurs autres ont des projets en ce sens. À un niveau plus global, certains projets visant à permettre de remplir et d'acheminer des formulaires, de rationaliser la collecte de renseignements par les différents ministères et organismes ou de compléter d'autres transactions par voie électronique sont sur la table à dessin.

De même, le projet d'une trousse de démarrage d'entreprises opérant à partir de liens électroniques avec différents ministères et organismes devrait être mis en ligne au printemps 2001. Ce projet est d'envergure car il implique la participation de 22 ministères et organismes, fait référence à près de 140 permis et autorisations, et tient à jour plus de 500 liens avec différents sites des trois ordres de gouvernement et du secteur privé. Le dernier rapport du Groupe conseil appuyait fortement ce projet.

Le Groupe constate donc que le gouvernement est en voie de moderniser de façon importante ses modes de prestation de services. Il accueille à cet égard favorablement la démarche actuelle du gouvernement qui vise à laisser de la place à l'initiative des ministères et des organismes qui veulent mettre en œuvre des projets de prestation électronique de services tout en s'assurant de pouvoir récupérer, pour le bénéfice de tous, les parties de systèmes qui peuvent être mises en commun par la suite, telles que la sécurisation des transactions et la protection des renseignements.

LES DÉFIS QUI SE POSENT AU SECTEUR PUBLIC EN MATIÈRE DE NTIC

Malgré ces réalisations intéressantes et l'à-propos des projets en chantier, il reste beaucoup à faire pour que les entreprises et le gouvernement puissent communiquer aisément par la voie électronique, obtenir l'information requise et effectuer les transactions qui s'imposent.

En effet, l'utilisation des NTIC dans l'administration québécoise consiste surtout présentement en la diffusion de renseignements généraux. La plupart, si ce n'est tous les ministères et les organismes, ont déjà un site Web où l'entreprise peut trouver un minimum de renseignements sur les services disponibles, les programmes et la réglementation en vigueur. Ces sites présentent l'inconvénient d'offrir une vision morcelée (ministère par ministère) des renseignements et des services intéressant l'entreprise. Ils ne sont pas conçus pour répondre aux besoins particuliers des entreprises en général et encore moins fournir à une entreprise donnée des renseignements concernant son cas particulier (ex: l'état de son dossier). Ces sites s'adressent plutôt indistinctement à toutes les personnes ou à tous les groupes susceptibles de s'intéresser aux mandats et aux activités du ministère ou de l'organisme. De fait, ces sites apparaissent plus comme une vitrine pour le ministère ou l'organisme qu'un guichet où l'entreprise peut s'adresser pour trouver réponse à des besoins particuliers. Enfin, un certain nombre de sites ne sont pas mis à jour suffisamment rapidement, ce qui a pour effet d'irriter les entreprises et de les amener, souvent, à renoncer à utiliser de tels sites.

Déjà, l'entreprise peut difficilement trouver les renseignements qui l'intéressent relativement aux exigences auxquelles elle est assujettie par la réglementation ou aux conditions d'éligibilité à un programme particulier. Elle sera encore plus mal servie si elle veut se procurer en ligne les formulaires qui lui permettront de s'acquitter de ses obligations réglementaires (enregistrement, demande de permis, dépôt d'un rapport, etc.) ou de s'inscrire à un programme gouvernemental (ex.: aide financière). Les possibilités d'effectuer des transactions par la voie électronique sont encore plus réduites. Ainsi, très peu de ministères et d'organismes offrent présentement aux entreprises la possibilité de remplir à l'écran les formulaires et les rapports requis et de les transmettre par courrier électronique ou autre support technologique.

Par ailleurs, à la suite de la présentation d'une première version de la trousse de démarrage d'entreprises par les représentants du MIC et du MRCI, le Groupe conseil a constaté que de tels projets, tout en étant hautement souhaitables, comportent de grands risques de ne pas atteindre les objectifs de simplification administrative qu'ils promettent. En effet, l'un des défis des ministères et des organismes, dans la prestation électronique de services, est de profiter de l'occasion qu'offre le passage à l'électronique pour revoir les façons de livrer les produits et services et, lorsque possible, de simplifier les guides et les formulaires puis d'éliminer les chevauchements et les duplications dans la collecte et le traitement des informations provenant d'une même clientèle.

Un autre défi qui se pose pour l'ensemble des gestionnaires de l'État, dans le contexte du développement de la prestation électronique de services, est de passer, lorsque c'est possible, d'une approche en silo, c'est-à-dire ministère par ministère, à une approche en réseau. Ce changement d'approche nécessitera une réingénierie des processus internes des organisations gouvernementales en harmonie avec les besoins de leur clientèle.

Dans ce contexte, les questions de respect de la vie privée et de protection des renseignements personnels deviendront de plus en plus préoccupantes lors de la mise en place des services transactionnels, bien que ce problème se pose moins pour les entreprises que pour les personnes. Les aspects de la sécurité des transactions et de la fiabilité du service offert seront également importants.

Bref, le passage aux NTIC pose de nombreux défis à tous. Au-delà de la mise en place de nouvelles façons de délivrer des permis ou d'accepter le paiement de certains droits, c'est l'émergence d'une nouvelle culture administrative et d'une nouvelle façon de faire des affaires qu'il faut favoriser tant dans les ministères et les organismes que dans les entreprises, quelle qu'en soit la taille. Aussi les projets de développement des NTIC doivent-ils être vus comme des investissements susceptibles de renforcer la compétitivité de l'économie québécoise plutôt que comme une source de dépenses improductives.

Les technologies de l'information et de la communication peuvent contribuer à améliorer la façon dont se font les échanges entre les ministères et les entreprises dans le contexte de l'élaboration et de l'application des lois, des règlements et des programmes. Elles peuvent ainsi atténuer les irritants administratifs dont se plaignent les entreprises dans leurs rapports avec les ministères et les organismes.

La prestation électronique de services gouvernementaux ne pourra enfin réussir à alléger le fardeau administratif des entreprises que si elle s'effectue en respectant des normes élevées de qualité. Plus particulièrement, les services offerts sur Internet par les ministères et les organismes devraient respecter des standards communs.

LES PROPOSITIONS DU GROUPE CONSEIL

Quoique très bien amorcée, la démarche actuelle du secteur public québécois visant la prestation électronique de services aux entreprises amène le Groupe conseil à formuler quelques recommandations. Il est bon toutefois d'examiner d'abord quelques expériences étrangères à ce sujet.

CE QUE FONT D'AUTRES ADMINISTRATIONS

Plusieurs gouvernements ont entrepris un virage vers la prestation électronique de services aux personnes et aux entreprises. Les États-Unis, la France, l'Irlande et le Royaume-Uni offrent des exemples intéressants à cet égard.

En décembre 1999, le président des États-Unis a demandé à l'ensemble des ministères et des agences fédérales de se tourner résolument vers la prestation électronique de services. Le président exigeait notamment de rendre disponibles en ligne dès décembre 2000 les formulaires requis pour les 500 services gouvernementaux les plus utilisés par le public et, lorsque approprié, de permettre les transactions électroniques dès octobre 2003.

En juin 2000, le président américain annonçait[24] la mise en place d'un site Web servant de porte d'accès à l'ensemble des services gouvernementaux (portail)[25]. Entre autres fonctions, ce site fournit les renseignements requis pour démarrer une entreprise, regrouper les procédures en vue de demander et de recevoir l'aide financière provenant de divers programmes gouvernementaux, en plus de permettre la participation à tous les appels d'offres pour des contrats publics supérieurs à 25 000 $.

Le gouvernement français vient de son côté d'ouvrir un site général d'accès aux services gouvernementaux (portail)[26]. Les services y sont regroupés par centres d'intérêt. Un de ces centres est destiné aux entreprises et aux professionnels. Ceux-ci peuvent y trouver des informations générales ou spécialisées (réglementations, marchés publics, déclarations sociales) et des formulaires. Par ailleurs, selon une directive émanant du premier ministre, tous les ministères devaient avoir mis en ligne à l'été 2000 tous les formulaires relevant de leur compétence.

L'Irlande, dont l'essor économique fait actuellement l'envie de nombreux pays, a aussi mis à la disposition des entreprises un site facilitant les relations avec le gouvernement, mais aussi accompagnant les entreprises, locales et étrangères, dans leurs démarches d'implantation sur le territoire. Le Groupe conseil a pu constater, s'il se fie aux témoignages de l'Alliance des industries du logiciel[27], la satisfaction de l'industrie face à la qualité des résultats rendus dans ce domaine par le gouvernement irlandais.

Le Royaume-Uni s'est doté d'une politique et d'objectifs pour passer au gouvernement électronique (*E Government*). Dans un livre blanc[28] rendu public en 1999, le gouvernement britannique a annoncé son intention de rendre les renseignements sur la réglementation accessibles à partir d'une même source et d'accroître les possibilités de réponse par voie électronique aux demandes de renseignements émanant des diverses sources gouvernementales. Il signalait également avoir entrepris une étude pour la mise au point d'un registre unique des entreprises qui permettrait l'identification de celles-ci en vue des transactions avec le gouvernement. Dans un document ultérieur, en septembre 2000, le même gouvernement disait vouloir offrir la totalité des services gouvernementaux en ligne avant la fin de 2005. Au-delà de ces engagements particuliers, la stratégie britannique de prestations électroniques de services s'inspire d'une vision des services gouvernementaux d'abord orientée en fonction des besoins des usagers. Selon cette vision, les citoyens et les entreprises n'ont pas à savoir comment le gouvernement est organisé quand ils veulent obtenir des renseignements, faire une démarche ou obtenir un service.

Le Royaume-Uni a réalisé une étude comparative[29] des différentes stratégies adoptées par les pays du G-7 dans la mise en œuvre de la prestation électronique de services aux entreprises et en a tiré quelques constats :

- ce mode de prestation de services génère des attentes quant à la rapidité et à la quantité de services offerts;
- une réingénierie, à l'intérieur du gouvernement, des processus actuels de prestations de services est nécessaire pour livrer un produit qui soit à la hauteur des besoins et adapté au mode électronique;
- l'offre de services conventionnels doit être maintenue;

---

24. Communiqué de presse du président américain Bill Clinton, 26 juin 2000, http://www.govexec.com/dailyfed/0600/062600j2.htm

25. Portail d'accueil du gouvernement américain, http://www.firstgov.gov/

26. Le Portail de l'administration française, http://www.service-public.fr/

27. Communiqué de presse du 9 octobre 2000, commentaires faits par M. Bertie Ahern, premier ministre d'Irlande, à la suite de la réception du « Prix de CyberChamp » remis par l'Alliance des industriels du logiciel, http://www.irlgov.ie/taoiseach/press/current/09-10-2000A.htm

28. Gouvernement britannique, Modernising Government, Information age government, 30 mars 1999, http://www.citu.gov.uk/moderngov/whitepaper/4310-05.htm

29. Gouvernement britannique, International benchmarking report 2000, research on attitudes to and usages of technology, http://www.ukonlineforbusiness.gov.uk/Government/govresearchframe.htm

- la protection des renseignements personnels et la sécurité des transactions doivent être clairement prises en compte;
- ces nouveaux services doivent faire l'objet d'une mise en marché;
- un engagement au plus haut niveau du gouvernement est nécessaire.

L'examen de ces diverses expériences, à la lumière de celle vécue au Québec à ce jour, amène le Groupe conseil à formuler quelques recommandations.

LES RECOMMANDATIONS

Tel que constaté plus tôt, les entreprises québécoises, particulièrement les plus petites, accusent un retard dans l'utilisation des NTIC, ce qui non seulement peut nuire à leur développement mais également peut les empêcher de profiter pleinement des possibilités nombreuses qu'offriront bientôt ces nouvelles technologies sur le plan de la prestation électronique de services gouvernementaux. Le Groupe conseil a signalé plus tôt que le MIC s'était donné une stratégie québécoise de développement des affaires électroniques; il serait bon qu'un volet couvrant l'adoption et l'utilisation généralisée des NTIC par les PME soit ajouté à cette stratégie d'action.

Pour cette raison, le Groupe conseil recommande d'abord :

> **Que le gouvernement, et plus particulièrement le ministère de l'Industrie et du Commerce, encourage fortement, par des mesures appropriées, les petites et moyennes entreprises à adopter les NTIC de façon, entre autres, à profiter pleinement des immenses possibilités qu'offrira bientôt la prestation électronique de services gouvernementaux.**

Bien qu'il apparaisse déjà au Groupe conseil que l'adoption des NTIC comportera de nombreux avantages pour les entreprises, quels que soient leur taille ou leur secteur d'activité, il ne peut qu'être favorable à la réalisation d'une étude visant à préciser les besoins et les attentes des entreprises suivant leur taille et à permettre d'adapter l'offre de services électroniques gouvernementaux à la réalité de celles-ci.

Pour ce motif, le Groupe conseil recommande :

> **Que le gouvernement encourage la réalisation, par le CEFRIO ou un autre organisme, d'une étude ayant pour but de préciser les besoins et les attentes des entreprises en matière de NTIC, suivant leur taille et leur secteur d'activité, afin de permettre au gouvernement d'adapter son offre de services électroniques aux réalités de celles-ci.**

Compte tenu, à cet égard, qu'un nombre important de travailleurs autonomes et de petites entreprises pourraient vouloir continuer, pour un certain temps, à communiquer avec le secteur public québécois par les modes de communication conventionnels (téléphone, courrier, télécopieur, etc.), le Groupe conseil recommande également :

> **Que, considérant que les travailleurs autonomes et les entreprises de petite taille sont moins présents sur Internet que les grandes entreprises, le gouvernement continue d'offrir les services requis à leur développement par les modes de communication conventionnels, bien qu'il les encourage à passer rapidement au mode de communication électronique.**

Tel que mentionné plus tôt, le passage aux NTIC fournit au gouvernement une occasion privilégiée pour simplifier ses procédures administratives et surtout les formalités qu'elles imposent aux entreprises. Il serait en effet regrettable, surtout dans le contexte de la modernisation de l'appareil public, que l'on transfère en mode électronique les lourdeurs administratives (les formulaires et guides complexes, les formalités faisant double emploi, etc.) ainsi que les problèmes de langage (ex.: la définition des termes) déjà présents dans la réglementation gouvernementale.

Le Groupe conseil a pu constater, entre autres en examinant le projet de trousse de démarrage d'entreprises, qu'un travail énorme doit être réalisé au gouvernement pour simplifier les formulaires s'adressant aux entreprises. Comme il le mentionnait plus tôt, on a dénombré quelque 1 500 formulaires pouvant viser les entreprises, dont quelques centaines sont fréquemment utilisés.

À cet effet, le Groupe conseil recommande :

> **Que le gouvernement du Québec donne mandat aux responsables de la modernisation de la gestion publique de s'assurer, avec la collaboration du Secrétariat à l'allégement réglementaire et des ministères et organismes concernés, que les formalités administratives découlant de la réglementation québécoise, en particulier les formulaires, soient simplifiées avant de passer au mode électronique.**

On a signalé plus tôt que le MRQ a déjà fait beaucoup à l'égard de l'utilisation des NTIC pour ses relations avec les contribuables mais, considérant que plus de 75 % des formalités administratives gouvernementales découlent de l'application des règles fiscales, le Groupe conseil recommande :

> **Que, dans son plan d'action visant à implanter les NTIC pour la prestation de services aux entreprises et aux citoyens, le gouvernement du Québec priorise les projets touchant l'application des règles fiscales.**

Le Groupe conseil a par ailleurs constaté que les services que le gouvernement offre ou peut offrir aux entreprises, tout comme aux personnes, peuvent être classés en deux grandes familles. La première comprend les services spécifiques qui sont livrés à l'entreprise par un seul ministère ou organisme et qui visent habituellement à faire respecter une réglementation sectorielle. Dans cette famille, on trouve les rapports périodiques à remettre à un ministère ou un à organisme, les remises fiscales, les inspections et les vérifications, les indemnisations, les programmes d'aide sectoriels, l'information aux entreprises et autres.

L'autre famille est constituée de grappes de services pouvant être fournis par plusieurs ministères ou organismes et qui visent à apporter une réponse complète à l'entreprise sur un besoin donné : enregistrements lors de son démarrage, délivrance de divers certificats, attestations et autorisations pour exploiter un secteur commercial spécifique, programmes d'aide, changements d'adresse et autres.

Sous réserve de mettre en place les solutions produisant le plus grand bénéfice net, les ministères et les organismes devraient utiliser les possibilités technologiques pour éviter de collecter les mêmes renseignements auprès des entreprises ou d'obliger celles-ci à fournir des rapports similaires à différentes instances gouvernementales.

Le Groupe conseil recommande à cet effet :

Que le gouvernement se dote, pour la prestation électronique de services aux entreprises, d'une stratégie qui élimine les dédoublements de collecte de renseignements (ex. : lors du démarrage de l'entreprise ou lors d'un changement d'adresse), en prévoyant notamment une entrée unique de données utilisables par plusieurs ministères ou organismes.

Se basant enfin sur quelques expériences étrangères à ce titre, le Groupe conseil recommande :

Que soient élaborées et maintenues des normes élevées de qualité pour la prestation électronique de services, telles que :

- **la mise à jour constante de l'information présentée;**
- **l'information présentée de façon logique en fonction des besoins (démarrage, embauche, projets d'investissement, etc.) et des profils particuliers de chaque catégorie d'entreprise (secteur d'activité, localisation, nombre d'employés, etc.);**
- **les réponses adéquates à toutes les demandes de renseignements;**
- **la rapidité de réponse ou de transaction;**
- **l'uniformité des modes de présentation et des protocoles de transaction.**

La mise en œuvre de ces recommandations permettrait d'alléger substantiellement le fardeau administratif imposé aux entreprises par la réglementation et les programmes gouvernementaux.

DES SOLUTIONS DE RECHANGE À LA RÉGLEMENTATION TRADITIONNELLE

La réglementation et les exigences administratives ont pour but et pour effet d'obliger les entreprises, les individus ou les personnes morales à réaliser ou à éviter certaines actions. L'outil réglementaire impose ces contraintes en vue d'atteindre certains objectifs perçus comme étant désirables par la société (ex. : la protection des consommateurs, la préservation de l'environnement ou des ressources naturelles, le maintien de conditions de travail acceptables, le contrôle d'entrée sur un marché). Sa principale justification est de remédier à certaines déficiences du marché (information insuffisante, domination excessive d'une partie, monopole naturel, marché insuffisant, coûts imposés à des tierces parties, etc.) ou, de façon générale, de protéger l'intérêt public. Constituant un des principaux outils d'intervention traditionnels des gouvernements, la réglementation se veut universelle, impérative et coercitive.

Pour se conformer aux dispositions réglementaires et administratives, les entreprises doivent investir dans des équipements, procéder à l'achat de fournitures, changer leurs processus de production, engager du personnel supplémentaire, et autres. Pour leur part, les gouvernements doivent consacrer des ressources importantes au contrôle du respect de la réglementation sous peine que celle-ci demeure inappliquée et, donc, sans effet. Ainsi, la réglementation se traduit par des coûts économiques : perte de compétitivité des entreprises, retards dans les projets d'investissement, dépenses de l'État plus élevées.

Par ailleurs, la réglementation et l'application qui en est faite sont loin d'avoir toujours l'efficacité souhaitée. D'abord, la réglementation est élaborée à partir de visions générales de la réalité ou de compromis entre des intérêts divergents. Cette approximation de la réalité peut parfois être assez éloignée de la situation concrète des entreprises qui sont assujetties à cette réglementation. De plus, l'application de la réglementation peut être limitée par un manque de ressources ou être vue comme étant inéquitable par les entreprises qui estiment que les délinquants ne font pas l'objet d'une surveillance assez attentive.

Or, dans bien des cas, des résultats au moins comparables, sinon meilleurs, peuvent être atteints par d'autres modes d'intervention moins coûteux ou moins « irritants » que la réglementation traditionnelle. Le Groupe conseil voudrait présenter ici

quelques-unes de ces solutions de rechange, dont s'inspirent déjà plusieurs pays membres de l'OCDE, désireux de minimiser les effets de la réglementation sur les entreprises, et surtout sur les PME.

LES PRINCIPALES SOLUTIONS DE RECHANGE À LA RÉGLEMENTATION TRADITIONNELLE

Lorsque l'État intervient pour induire un changement de comportement des agents économiques afin d'atteindre ses objectifs, il dispose, en plus de la réglementation traditionnelle, de nombreux instruments. Ces derniers peuvent être regroupés en cinq approches générales : les méthodes incitatives, les engagements volontaires, les interventions de type marché, la délégation de pouvoir (autoréglementation) et la réglementation par objectifs.

Ils sont ici présentés dans un ordre croissant, selon leur niveau de coercition, c'est-à-dire de la formule la plus simple pour les entreprises à celle qui comporte le plus de contraintes et de coûts pour elles.

LES MÉTHODES INCITATIVES

Les méthodes incitatives peuvent être regroupées en actions d'information ou de persuasion, selon qu'elles visent indirectement ou directement les entreprises.

L'information

La production et la diffusion d'information par l'État peuvent, dans certains cas, avoir l'effet recherché de changement de comportement des entreprises. Des campagnes d'information et de publicité [30] auprès des consommateurs ou des clients peuvent en effet parfois entraîner de nouvelles manières d'agir chez elles. L'État n'a pas à intervenir directement par la voie réglementaire lorsqu'une telle façon de faire peut donner les résultats escomptés.

Une telle approche est souvent appliquée pour modifier le comportement des consommateurs. C'est le cas, notamment, pour les effets secondaires de certains médicaments, les conséquences sur la santé de la consommation de certains produits (tabac, alcool) et l'impact sur l'environnement de l'utilisation de produits donnés.

Il faut souligner à ce titre la politique de l'Office de la protection du consommateur du Québec (OPC) de rendre disponible sur Internet la liste des commerçants faisant l'objet de plaintes formelles écrites et signées. Cette politique vise à inciter les commerçants à faire preuve d'éthique dans leur comportement et à se discipliner eux-mêmes. Une telle façon de faire constitue une incitation pour le marchand à offrir un meilleur service à sa clientèle et un signal qu'il faut corriger le tir à certaines occasions.

La persuasion

La persuasion représente un autre moyen peu envahissant dont dispose l'État pour modifier les comportements. Il s'agit ici d'inciter directement les entreprises, au moyen de la sensibilisation et de l'éducation, à adopter une façon d'agir compatible avec certains objectifs sociétaux.

L'État peut ainsi encourager la formation de la main-d'œuvre en raison de son effet sur la productivité. Il peut favoriser l'accréditation à des normes internationales (ISO) dans le but de faciliter l'accès aux marchés étrangers. Il peut inciter à l'embauche de jeunes diplômés par des campagnes publicitaires ou promouvoir la recherche afin de susciter l'innovation et l'entrepreneurship.

Il peut aussi publier des guides destinés à encourager certaines pratiques dans les entreprises. Par exemple, l'Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail (IRSST), financé par la CSST et géré par le même conseil d'administration, met à la disposition de ses partenaires les résultats de ses recherches et publie des guides concernant certaines propositions de solutions aux problèmes rencontrés. Ces documents permettent aux entreprises d'avoir accès aux dernières découvertes et évitent la rigidité et la lenteur d'adaptation de la réglementation traditionnelle.

La persuasion peut aller jusqu'à inciter les entreprises à prendre des initiatives volontaires afin de modifier leur comportement en vue d'atteindre des objectifs sociétaux.

LES ENGAGEMENTS VOLONTAIRES

Les gouvernements peuvent encourager les entreprises à s'engager volontairement à adopter certains comportements pour répondre à des objectifs de l'État. Certaines entreprises ou groupes d'entreprises peuvent prendre elles-mêmes de tels engagements afin de s'en servir comme instruments de marketing[31] et éviter du même coup les risques d'un contrôle étatique lourd.

Ces engagements volontaires comportent généralement des règles précises mais non obligatoires. Il s'agit surtout de codes, de lignes directrices ou de normes non obligatoires, qui font appel à l'autodiscipline.

Les règles élaborées dans un tel cadre sont souvent très détaillées; elles spécifient les actions qui doivent être posées et les normes qui doivent être

---

30. Agriculture Canada *et al.*, *Évaluation des solutions de rechange à la réglementation*, version révisée de l'édition de 1994, 109 pages.

31. OCDE, *L'éthique sociale de l'entreprise comme outil de marketing : comment exploiter un tel potentiel en complément de la réglementation ?* Réunion sur les instruments d'action autres que la réglementation classique : des approches fondées sur la coopération, siège de l'OCDE, Château de Muette, Paris, 5 et 6 mai 1997.

respectées. C'est le cas des normes canadiennes et québécoises, dont celles de l'Association canadienne de normalisation (ACNOR ou CSA pour Canadian Standard Association) et du Bureau de normalisation du Québec (BNQ). Elles peuvent concerner tant la qualité des produits que des processus de production, la sécurité, la salubrité, le comportement face aux consommateurs et la protection de l'environnement.

Bien que ces engagements ne soient pas obligatoires, les entreprises s'y conforment habituellement de bon gré puisque le fait de ne pas s'y conformer pourrait nuire à la perception qu'en ont leurs clients de même que leurs pairs et ainsi ternir leur image auprès du public et, éventuellement, leur faire perdre une part de marché.

L'industrie automobile du Canada a pris l'initiative de lancer le Programme d'arbitrage pour les véhicules automobiles du Canada (PAVAC)[32]. Le PAVAC permet de présenter devant une tierce partie neutre (arbitre) les désaccords entre les consommateurs et les fabricants de véhicules relativement à des défauts de fabrication ou à l'application de la garantie d'un véhicule neuf. Ce service est offert gratuitement au consommateur. Le PAVAC est géré par un conseil d'administration composé notamment de représentants des gouvernements participants, des consommateurs, des fabricants et des détaillants. Le Québec, par son OPC, adhère à ce programme. Le Centre d'arbitrage commercial national et international du Québec agit comme administrateur du PAVAC au Québec.

L'industrie de la publicité a créé, pour sa part, une association qui voit à assurer l'intégrité et la viabilité de la publicité par le biais de l'autodiscipline. Cette association sur les normes canadiennes de la publicité (NCP)[33] administre des codes et lignes directrices, dont le Code canadien des normes de la publicité. La NCP peut recevoir les plaintes des consommateurs ou des concurrents et elle fournit des services de consultation à l'industrie. Ses membres comprennent des annonceurs, des agences, des médias et des fournisseurs de l'industrie de la publicité.

Plus près de nous, des représentants du commerce au détail du Québec ont envisagé une entente volontaire avec l'OPC concernant la justesse des prix affichés avec ceux du lecteur optique; les associations de consommateurs étaient associées aux discussions. Ceux qui adhéraient aux conditions convenues entre l'Office et les représentants des détaillants ne devaient pas être obligés d'étiqueter tous les produits, réduisant ainsi considérablement leurs coûts.

Enfin, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques (ACFPC) a mis au point le programme canadien de Gestion responsable visant à diminuer les rejets de substances dangereuses. Ce programme est entièrement financé par l'industrie.

Pour adhérer à l'ACFPC, les entreprises doivent se conformer aux principes du programme de même qu'aux six codes déontologiques[34]. L'adhésion à l'ACFPC est toutefois volontaire, seule la pression du milieu intervenant.

L'Union européenne favorise une approche d'accords volontaires entre l'industrie et les États membres pour mettre en application les orientations communautaires en matière d'environnement. « Ces accords peuvent [...] constituer un moyen rentable de mise en œuvre des objectifs réglementaires fixés par les directives communautaires. Ils peuvent également contribuer à une limitation du niveau de détails de la législation[35] ».

Certaines entreprises présentes sur la scène internationale adhèrent volontairement à des codes de conduite afin de conserver une image de marque et de bon citoyen. C'est le cas lorsqu'elles affichent le logo de « Forest Stewardship Council » (FSC) favorisant la gestion durable des forêts ou le label « Max Havelaar » qui défend le commerce loyal et direct avec les petits producteurs des pays en voie de développement[36].

LES INTERVENTIONS DE TYPE MARCHÉ

Les gouvernements recourent par ailleurs souvent à des mécanismes de type marché pour inciter les entreprises à adhérer à des objectifs étatiques. Les interventions de type marché peuvent être regroupées en deux catégories : les incitations financières (aide, taxes, etc.) et les droits et les obligations négociables.

Les incitations financières

Par incitations financières, il faut entendre la totalité des instruments de la fiscalité, les subventions, la tarification et les redevances. Il s'agit essentiellement d'encourager les entreprises, par des incitations financières, à adopter des comportements souhaitables sur le plan social.

Ainsi, on peut procéder en imposant une taxe additionnelle sur des produits ou des processus de production qui pourraient nuire à l'environnement. On peut lever des droits et des redevances sur des ressources selon leur capacité de renouvellement ou leur rareté. On peut récompenser des entreprises qui utilisent des produits ou des

---

32. Programme d'arbitrage pour les véhicules automobiles du Canada (PAVAC), http://camvap.ca.

33. Les normes canadiennes de la publicité, http://www.normespub.com

34. OCDE, *op. cit.*, note 30.

35. Commission de l'Union européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les accords dans le domaine de l'environnement, COM (96) 561 final, Bruxelles, le 27.11.1996.

36. OCDE, *op. cit.*, note 30.

processus de production favorisant l'atteinte d'objectifs en leur accordant des avantages fiscaux (crédits d'impôt, amortissement accéléré [37]) ou des subventions.

Pour assurer la desserte des régions moins densément peuplées, la Norvège accorde, par mise aux enchères, une exclusivité de service, pour un certain nombre d'années, à l'entreprise qui accepte d'exploiter les lignes aériennes à faible achalandage pour la plus faible subvention [38]. Cela aurait considérablement réduit les coûts du service.

Au Québec, la taxe sur le perchloroéthylène servant dans les commerces de nettoyage à sec constitue un bel exemple de cette approche. Elle visait à diminuer la consommation de ce produit dont les émanations sont toxiques. La taxe servait à financer un crédit d'impôt aux entreprises qui modernisaient leurs équipements en passant à des équipements de génération plus récente ou à d'autres utilisant une nouvelle technologie (à l'eau) de façon à diminuer leurs émissions toxiques. La taxe représentait un coût nul pour l'industrie puisqu'elle était retournée en crédit d'impôt. Le Québec était le seul endroit au Canada à procéder de la sorte et un des rares en Amérique du Nord.

De telles approches par incitations financières sont très répandues à travers le monde : redevances sur la pollution de l'eau (ex. : en France, en Allemagne), taxes et redevances sur la pollution de l'air (ex. : les redevances sur les émissions d'oxyde d'azote [No^x] en Suède, la taxe sur le SO^2 en Norvège), redevances sur les déchets, etc.

Le Groupe conseil a été informé que le gouvernement du Québec envisageait d'utiliser de tels instruments économiques. Tout en souscrivant *a priori* à de telles approches, le Groupe conseil suggère qu'elles soient d'abord soumises aux milieux d'affaires avant de les adopter.

Les droits et les obligations négociables

Il s'agit ici de permis délivrés par les gouvernements accordant un droit sur l'utilisation d'une ressource ou la réalisation de certaines activités. Ces permis sont distribués en quantité limitée pour assurer l'atteinte de certains objectifs de société, par exemple le contrôle du volume total d'activités polluantes. Ils peuvent cependant être vendus à une tierce partie, ce qui introduit une certaine flexibilité de marché, une entreprise prête à payer le prix pouvant produire davantage qu'il n'aurait été possible avec son seul permis. Un mécanisme semblable peut s'appliquer à l'égard des obligations auxquelles fait face une entreprise, comme le recyclage d'un certain volume de déchets : elle peut payer une autre entreprise pour s'acquitter de cette obligation.

Les exemples ne sont pas nombreux et ils demeurent concentrés dans un nombre limité de secteurs. On les trouve notamment dans les secteurs de l'environnement et des aéroports. On rencontre ainsi des droits d'émission (ex. : les droits d'émission de SO^2 aux États-Unis), des droits d'atterrissage dans certains aéroports, des droits de pêche (en Australie, en Islande) et des droits d'exploitation de l'eau (ex. : au Colorado, en Californie) [39]. L'Ontario a modifié sa loi sur l'environnement en 1998 pour permettre l'utilisation de tels permis. Le Québec s'apprêterait à faire de même afin d'autoriser l'usage de ces instruments.

Cette approche de droits et d'obligations négociables constituait également un objet de discussion au sommet de La Haye [40] sur le contrôle de l'émission de gaz à effet de serre.

LA DÉLÉGATION DE POUVOIR (AUTORÉGLEMENTATION)

La délégation de pouvoir constitue une forme de réglementation souvent utilisée par l'État. On la voit notamment dans le domaine des professions : avocats, notaires, ingénieurs, médecins et autres. L'État délègue dans ces cas son pouvoir de réglementation à un organisme qui représente ses membres. Les règlements de l'organisme ont la même force et la même autorité que s'ils étaient appliqués par le gouvernement lui-même.

Les domaines des professions et des institutions financières (courtiers et autres) sont ceux où cette approche est la plus utilisée au Québec.

LA RÉGLEMENTATION PAR OBJECTIFS

Enfin, lorsque les gouvernements ne peuvent utiliser les moyens mentionnés ci-dessus, parce que non efficaces, et qu'ils veulent recourir à la réglementation traditionnelle, il est maintenant admis qu'une réglementation de qualité est d'abord centrée sur les objectifs à atteindre.

La réglementation axée sur les objectifs consiste à mettre en place des réglementations qui spécifient le résultat à atteindre mais laissent à l'entreprise le choix des moyens pour y parvenir. La créativité et l'expertise technique de l'entreprise peuvent ainsi être mises à contribution en vue de trouver les façons les plus efficientes d'atteindre les objectifs visés. Indirectement, cette approche peut ainsi avoir pour effet de stimuler l'innovation technique chez

---

37. Par exemple, pour encourager les entreprises à utiliser les nouvelles technologies de l'information, Revenu Québec permet d'amortir 125 % des équipements achetés dans l'année.

38. OCDE, *Réforme de la réglementation*, Paris, 1997.

39. OCDE, PUMA, « Le recours au marché - Conception et utilisation des permis et obligations négociables », *Études hors série* N° 19, Paris, 1997.

40. Sommet d'avril 2000 organisé par l'ONU pour l'implantation du Protocole de Kyoto de 1997 et réunissant environ 5 000 scientifiques, fonctionnaires, gens d'affaires, journalistes, etc.

entreprises[41]. De plus, il devient plus facile pour une entreprise donnée de se conformer à la réglementation une fois que sont réduits les coûts et les difficultés associés à des exigences mal conçues ou mal adaptées à ses conditions particulières d'exploitation.

Il existe plusieurs approches possibles dans la réglementation par objectifs, allant d'une simple les réglementation par objectif (quantifié ou non) à la combinaison d'un objectif et de moyens ou des mesures de substitution permettant d'atteindre l'objectif.

Le MENV a proposé quelques projets de règlement qui s'inspirent de telles approches. Par exemple, le règlement sur la récupération des peintures fixe un objectif et un échéancier précis de récupération et laisse largement aux entreprises le choix des moyens à utiliser. On envisage des projets semblables pour les huiles usagées, les piles et les batteries.

Même avec ce type de réglementation souple, l'harmonisation avec les pratiques des législations voisines demeure importante. En effet, l'application de telles réglementations peut aussi cacher des coûts pour les entreprises difficiles à identifier *a priori*. Une consultation préalable de ces dernières s'impose.

CONCLUSION

Des éléments qui précèdent, il ressort d'abord qu'aucune méthode ne peut en soi constituer une solution universelle à tous les problèmes. Il faut retenir ensuite que la réglementation traditionnelle n'est qu'une solution parmi d'autres, et qu'elle comporte de nombreux inconvénients bien que, dans certains cas, elle puisse s'avérer la seule option possible. De nombreuses solutions intermédiaires existent entre la simple information et la réglementation traditionnelle. Il est difficile de privilégier *a priori* une solution plutôt qu'une autre, chaque situation appelant des solutions différentes. Il s'agit avant tout de simplifier les choses au maximum pour les entreprises tout en recherchant les avantages les plus grands possible pour la société.

Dans le but d'effectuer les meilleurs choix possible, plusieurs pays utilisent des études d'impact des différentes solutions envisagées. En général, on a recours à l'approche de l'analyse coûts-bénéfices pour comparer entre elles les diverses options. On essaie ainsi de maximiser les bénéfices nets pour la société en prenant en compte l'ensemble des coûts et des bénéfices de chacune des solutions par rapport à la situation présente ou à une situation théorique de base.

41. M. Porter et C. Van Der Linde, « Green and Competitive; Ending the Stalemate », *Harvard Business Review*, sept.-oct .1995; rapporté dans OCDE, PUMA, « Draft Report: Innovative Approaches to Improve Regulatory Compliance in the Field of Environmental Protection : Non European Initiatives », *op. cit.*, par. 60.

Le moyen retenu ou une combinaison de moyens devrait normalement permettre d'obtenir l'approche apte à favoriser le mieux l'atteinte des objectifs tout en préservant la souplesse nécessaire à l'entreprise pour lui permettre de demeurer concurrentielle.

Au terme de son présent mandat sur les formalités administratives, le Groupe conseil voudrait suggérer au gouvernement d'inciter davantage les ministères et les organismes à examiner d'autres solutions que la réglementation traditionnelle pour encadrer les entreprises.

Dans ce contexte, il recommande au gouvernement :

> **D'élaborer, pour le bénéfice des ministères et des organismes, un guide présentant un ensemble de solutions alternatives à la réglementation traditionnelle, et permettant de s'assurer que ces derniers considèrent ces diverses solutions et procèdent à une analyse des avantages et des coûts de chacune d'elles afin d'opter pour la solution la plus avantageuse pour les entreprises et la société.**

LA RÉGLEMENTATION MUNICIPALE

Plusieurs représentants d'associations de gens d'affaires ont exprimé l'avis, au Groupe conseil, qu'il y avait lieu de s'intéresser aux exigences que pose la réglementation municipale aux entreprises, notamment lors de leur démarrage ou lorsqu'elles prennent de l'expansion. Ces exigences se traduisent par des délais et des coûts que les entreprises aussi bien que les citoyens souhaitent voir réduire pour se limiter à ce qui est strictement nécessaire à une saine gestion des services municipaux.

Considérant que les municipalités exercent les pouvoirs que leur délèguent des lois de l'Assemblée nationale, il apparaît indiqué que le Groupe conseil s'intéresse à cette question et soumette ses réflexions au gouvernement du Québec.

LA RÉGLEMENTATION MUNICIPALE ET LES ENTREPRISES

L'abondance et la complexité de la législation qui concerne les municipalités sont des éléments incontournables pour les entrepreneurs qui désirent démarrer ou exploiter une entreprise. En effet, plus d'une soixantaine de lois imposent des obligations aux municipalités ou les habilitent à agir. Parmi les lois les plus importantes pour les quelque 1 350 municipalités du Québec, il y a d'abord celles qui les constituent, soit les chartes particulières des villes de Québec et de Montréal, la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal*. Ces lois leur donnent leur existence légale mais aussi leur confèrent leurs principaux pouvoirs. Les pouvoirs des municipalités trouvent également leur source dans d'autres lois et règlements qui émanent du gouvernement du

Québec. C'est le cas, par exemple, de ceux qui touchent l'organisation municipale, la démocratie municipale, la fiscalité et les finances municipales, l'aménagement et l'urbanisme, la protection de l'environnement, les services municipaux, les travaux municipaux et la responsabilité municipale.

La plupart de ces lois accordent des pouvoirs réglementaires discrétionnaires aux municipalités. Il ne faut donc pas se surprendre de la grande diversité de la réglementation que l'on trouve d'une municipalité à l'autre. Tout nouveau projet commercial ou industriel exige donc du promoteur une vérification minutieuse de la réglementation en vigueur sur le territoire de la municipalité où le projet doit se réaliser. Plus concrètement, l'entreprise en démarrage, en expansion ou en exploitation doit non seulement s'assurer qu'elle détient tous les permis, certificats et autorisations requis par la réglementation municipale, mais aussi que ses activités et propriétés sont conformes à cette réglementation.

LES PRINCIPAUX PERMIS EXIGÉS

Une étude[42] réalisée en 1999 pour le compte du MIC permet de distinguer sept familles de permis délivrés par les municipalités.

Les permis de lotissement

L'immense majorité des municipalités délivrent des permis de lotissement. Afin d'illustrer la complexité de ceux-ci, il est utile d'indiquer que ces permis sont délivrés pour se conformer à plusieurs réglementations comme la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (le schéma d'aménagement des municipalités régionales de comtés [MRC]), les règlements municipaux d'urbanisme, de lotissement et de zonage, les règlements municipaux sur les nouvelles constructions, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

L'obtention de ces permis n'est pas toujours simple puisqu'elle implique, dans les municipalités, non seulement l'intervention du service d'urbanisme mais aussi celle du greffe et des services des finances, de l'ingénierie, de l'inspection et des permis. Environ 40 % des permis de lotissement sont délivrés à des entreprises, contre 60 % à des particuliers.

Les permis de construction

À peu près toutes les municipalités délivrent ce type de permis. Le contrôle qu'exercent les municipalités sur la construction, à travers ces permis, a pour objectif d'assurer la qualité de la construction sur son territoire, la conformité au zonage et le maintien à jour du rôle d'évaluation.

Dans la plupart des municipalités, ce sont les services d'urbanisme et d'inspection qui s'occupent de ces permis. Un peu plus du tiers d'entre eux sont remis à des entreprises.

Les certificats d'autorisation

Cette famille regroupe, par exemple, les autorisations relatives à l'installation d'une enseigne commerciale, à l'exploitation d'un commerce, aux travaux d'excavation/remblai/déblai, à l'abattage d'arbres, au changement d'usage, à des activités occasionnelles (ex. : une vente de garage), à un vendeur itinérant. Un peu plus du quart de ces certificats sont délivrés à des entreprises.

Les certificats et permis d'occupation

Les certificats et permis délivrés par certaines municipalités en vertu de leurs règlements concernent des activités ou des événements tels que l'ouverture de nouveaux commerces, l'occupation d'une nouvelle construction, l'usage de la rue, la conformité au zonage et le transport lourd et de grande dimension. Environ 70 % de ces certificats et permis sont délivrés à des entreprises ou à des travailleurs autonomes.

Les permis d'affaires et licences

Ces permis sont délivrés par quelques municipalités en vertu de leurs règlements. Ils touchent des activités comme la vente itinérante, la sollicitation, l'exploitation d'un commerce et l'exploitation d'un gîte. Plus de 80 % de ces permis d'affaires ou licences vont à des entreprises qui, dans 60 % des cas, sont de nouvelles entreprises.

L'attestation de conformité aux règlements municipaux et autres attestations

Les municipalités sont souvent appelées à délivrer des attestations de non-contravention ou de conformité aux règlements municipaux. Elles peuvent toucher des activités liées aux garderies, aux exploitations industrielles, aux débits de boisson, aux exploitations agricoles, aux travaux de stabilisation de berges et d'épandage d'herbicides, aux exploitations de carrière et sablière et autres.

Dans beaucoup de cas, ces attestations sont exigées par diverses instances gouvernementales. Dans plus de 80 % des cas, ces attestations sont délivrées à des entreprises ou pour leur bénéfice.

Les autres permis et attestations

Cette famille de permis réfère à une variété d'une vingtaine de types de permis délivrés en vertu de diverses dispositions de la *Loi sur les cités et villes*. En voici quelques exemples :

- permis pour tenir une salle de danse publique;
- permis pour l'exploitation d'une plage ou d'une piscine publique;
- permis pour l'établissement d'un marché public;

---

42. Québec Affaires inc., Étude préliminaire (volet municipal), réalisée pour le ministère de l'Industrie et du Commerce dans le cadre de la trousse de démarrage d'entreprises, décembre 1999.

- permis pour mettre en vente des viandes, des légumes et autres denrées;
- permis de vente à l'encan;
- permis de salle de quilles et de salle de jeux électroniques;
- divers autres permis.

Ces permis varient beaucoup d'une municipalité à l'autre et s'adressent en grande partie aux entreprises.

QUELQUES CONSTATS

On constate donc que différents types de permis et d'autorisations peuvent être exigés des entreprises en vertu de la réglementation municipale. Au-delà de 50 % des permis délivrés par les municipalités ont des entreprises comme titulaires.

Les formalités et les conditions d'obtention des permis varient beaucoup d'une municipalité à l'autre selon la nature du permis. L'obtention d'un permis de lotissement par exemple, pour un promoteur immobilier, pourra prendre des mois de négociations, nécessiter de laborieux changements de zonage et exiger la production de plans d'aménagement détaillés. À l'inverse, l'obtention d'un permis de lotissement qui est conforme à la réglementation existante et qui n'affecte pas les infrastructures déjà en place peut être une affaire de quelques minutes.

La mise en œuvre de certains projets peut nécessiter plusieurs permis ou autorisations délivrés par la municipalité. La construction d'une fabrique de croustilles, par exemple, peut requérir un permis de lotissement, un permis de construction, un certificat d'occupation, une licence d'affaires et une attestation de non-contravention aux règlements municipaux (exigée par le MENV). Il faudra fournir à l'administration municipale les plans d'implantation, les certificats de localisation et les plans et devis de construction.

Plusieurs des permis des municipalités font l'objet d'une tarification. Celle-ci est généralement liée au coût d'administration du permis. Par exemple, un permis de construction coûtera, dans la ville de Québec, 3,50 $ par tranche de 1 000 $ du projet de construction, avec un minimum de 35 $ par permis. L'obtention d'un permis de construction pour un projet de un million de dollars coûtera donc 3 500 $.

Une récente étude[43] démontre que le coût total pour obtenir les autorisations municipales nécessaires à l'ouverture d'un restaurant à Montréal et à Québec, quand le projet entraîne une rénovation de 200 000 $ à l'immeuble, s'élève respectivement à 2 035 $ et à 898 $. Ces formalités représenteraient 40 % du coût total des autorisations requises pour le restaurateur montréalais et 23 % pour le restaurateur faisant affaire à Québec.

LE TRANSFERT DE POUVOIRS RÉGLEMENTAIRES DU GOUVERNEMENT VERS LES MUNICIPALITÉS

Certains voient la décentralisation de pouvoirs réglementaires gouvernementaux vers les municipalités comme une avenue prometteuse d'allégement réglementaire et administratif. Étant plus près du citoyen, normalement moins bureaucratisées que peuvent l'être les gouvernements supérieurs, les municipalités sont souvent considérées comme des options intéressantes pour prendre la relève d'organismes gouvernementaux dans la conception et l'application de certaines réglementations.

Il faut d'abord dire qu'il y a peu d'exemples significatifs de transfert de pouvoirs réglementaires du gouvernement vers les municipalités. Dans certains cas, comme par exemple en matière de réglementation de certaines activités de construction, le gouvernement s'est retiré, laissant ainsi le champ libre aux municipalités. Celles-ci ont refusé de l'occuper. Dans d'autres cas, des organismes gouvernementaux tentent de conclure des ententes avec les municipalités pour leur transférer certaines responsabilités réglementaires. C'est le cas, par exemple, de la RBQ qui tente de transférer aux municipalités certaines activités d'inspection de construction. Les municipalités refusent en estimant que ces propositions gouvernementales ne visent qu'à leur transférer des coûts.

Dans certains cas, le gouvernement a cédé aux municipalités des responsabilités réglementaires accompagnées de normes et de contraintes qui n'existaient pas dans la réglementation municipale. Le transfert de normes en matière de protection du territoire agricole en est un exemple éloquent. À la suite de discussions qui se sont étendues sur plusieurs années, il a été décidé par le gouvernement que les MRC et les municipalités devaient, en matière de réglementation et de contrôle de l'utilisation du territoire agricole, se conformer aux normes et aux méthodes utilisées par les ministères. Concrètement, cela signifie le recours à un système nettement plus complexe de mesures de distances entre bâtiments destinés à un usage agricole que le système de zonage avec définition d'usages permis utilisé par le monde municipal.

C'est d'ailleurs une observation faite fréquemment par des représentants municipaux que les pouvoirs réglementaires délégués aux municipalités contiennent plus souvent qu'autrement des normes et des modalités d'exercice de ces pouvoirs trop contraignantes. Par exemple, les pouvoirs réglementaires en matière de protection contre l'incendie prévus à la *Loi sur les cités et villes* sont assortis d'un ensemble de prescriptions quant à la

43. CEFRIO, *De meilleurs services aux entreprises grâce aux nouvelles technologies*, septembre 2000, pages 75 et 76.

façon de réglementer qui empêchent la confection d'une réglementation plus légère et mieux adaptée aux besoins particuliers d'une municipalité.

CONFLITS ENTRE LES RÉGLEMENTATIONS GOUVERNEMENTALE ET MUNICIPALE

Les contradictions, voire les conflits, entre les réglementations gouvernementale et municipale, notamment en matière de réglementation de la construction de bâtiments commerciaux ou résidentiels, ne seraient par ailleurs pas rares. Il a été signalé au Groupe conseil le cas d'un promoteur de projet de gîte du passant qui a été contraint, par la RBQ, de construire un escalier de sauvetage conformément à sa réglementation. Or, cet escalier ne pouvait être construit étant donné que les marges latérales prévues à la réglementation municipale n'étaient pas suffisantes. Ce cas-ci a été réglé, quelques milliers de dollars plus tard, grâce au recours au processus de dérogations mineures et à la bonne volonté des voisins. Un tel cas montre que les réglementations gouvernementale et locale peuvent poser des problèmes coûteux et désagréables à des entreprises et à des citoyens.

LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE CONSEIL

Compte tenu de l'impact important que peut avoir la réglementation municipale sur la réalisation de projets économiques et plus particulièrement sur les entreprises, le Groupe conseil recommande au gouvernement :

- **Que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) soit invité à amorcer avec les unions municipales des discussions visant à alléger la réglementation municipale s'adressant aux entreprises, surtout aux petites entreprises, de façon à ce que cette réglementation ne leur impose pas des contraintes superflues; pour ce faire, les municipalités ne devraient pas craindre de consulter les milieux d'affaires;**
- **Que le MAMM encourage les municipalités à mieux harmoniser leur réglementation avec celle du gouvernement du Québec et avec celle d'autres municipalités;**
- **Que le MAMM sensibilise les municipalités à l'utilité d'effectuer des études d'impact appropriées avant d'assujettir les entreprises à une nouvelle réglementation;**
- **Que, dans la réforme du droit municipal entreprise depuis quelques années, le MAMM insiste pour que l'approche privilégiée dans la délégation des pouvoirs réglementaires soit axée sur la définition d'objectifs à atteindre plutôt que sur la définition de moyens.**

Au cours des deux dernières années, le gouvernement du Québec a amorcé une réforme du domaine municipal devant se solder par la fusion de plusieurs municipalités. Cette réforme s'est traduite par l'adoption, en décembre 2000, du projet de loi 170, dénommé *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*. Cette loi se veut un instrument privilégié de rationalisation dans la prestation de services aux citoyens, de développement économique, culturel et social, et de répartition plus équitable des coûts. Elle prévoit notamment la constitution d'arrondissements dont le rôle sera d'assurer une certaine décentralisation des pouvoirs et de prestation de services, et d'assurer le respect des particularités des citoyens qui y résident. Cette réforme municipale devrait permettre d'harmoniser la réglementation, et les exigences administratives qui en découlent, dans les grandes agglomérations du Québec, et de faciliter d'autant la vie des entreprises.

LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LES EFFORTS D'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE

Même si le gouvernement du Québec a consenti, depuis bientôt cinq ans, des efforts appréciables pour mieux contrôler son processus réglementaire et diminuer les charges administratives affectant les entreprises, il reste beaucoup à faire pour ramener ce fardeau réglementaire et administratif à un niveau qui soit stimulant pour le développement économique et l'emploi. Il faut donc poursuivre et même intensifier ces efforts. Il faut tout d'abord prendre appui sur une volonté politique ferme, mais également sur des politiques et des mécanismes susceptibles de faire évoluer peu à peu la culture bureaucratique et réglementaire actuelle vers une plus grande sensibilité aux réalités économiques, et plus particulièrement à celles des petites entreprises. Ces actions doivent être menées tout en gardant le cap sur les choix et les objectifs sociétaux que visent les lois de l'Assemblée nationale et leurs règlements d'application.

Le Groupe conseil voudrait d'abord faire brièvement le point sur l'état d'avancement des travaux liés à l'allégement réglementaire et administratif au gouvernement du Québec, puis dresser un bilan d'application de la politique d'allégement réglementaire et de l'efficacité des structures chargées d'en assurer l'application, pour enfin proposer des mesures destinées à s'assurer que ces mécanismes produisent les résultats attendus.

BILAN DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE D'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE

Le gouvernement du Québec a pris plusieurs mesures importantes pour alléger le fardeau réglementaire et administratif des entreprises : adoption d'une politique d'allégement réglementaire, mise en place du Groupe conseil et du Secrétariat à l'allégement réglementaire (SAREG), réalisation d'études d'impact et autres. Ces mesures ont donné globalement d'assez bons résultats : d'une part, le gouvernement paraît contrôler beaucoup mieux son processus réglementaire, si l'on se base entre autres sur l'évolution du nombre de règlements adoptés[44] ; d'autre part, il a amorcé, par l'entremise des plans pluriannuels de révision réglementaire et le travail du Groupe conseil, une démarche de révision de la réglementation existante visant principalement à réduire les contraintes administratives qu'elle contient.

Sur ce dernier plan également, les résultats ne sont pas négligeables. Le gouvernement a adopté depuis 1996 des dizaines de mesures d'allégement réglementaire qui semblent aller dans la bonne direction. Sur le plan administratif, il a entre autres harmonisé la TPS et la TVQ, réduit certains délais d'autorisation et éliminé plus de 700 000 permis et autorisations ainsi que les formalités administratives qui les accompagnaient.

Dans son dernier discours sur le budget (2001-2002), le gouvernement a aussi annoncé de nouvelles mesures de simplification administrative, notamment sur des questions soulevées par le Groupe conseil dans ses rapports antérieurs. Ainsi, il a fait savoir que quelque 24 000 personnes morales et groupements n'auront plus à produire une déclaration annuelle à l'IGIF l'année de leur immatriculation; il a aussi annoncé l'abolition des droits applicables à la première déclaration annuelle d'une entreprise, une mesure qui touchera près de 80 000 entreprises et qui leur permettra d'économiser globalement un montant de 4,1 millions de dollars. Le gouvernement a fait savoir à la même occasion qu'il entendait accélérer le rythme d'utilisation du numéro d'entreprise du Québec (NEQ) de façon à ce que, dès 2002, la majorité des ministères et des organismes s'en servent et évitent ainsi aux entreprises de devoir fournir à plusieurs reprises les informations inscrites au registre de l'IGIF. Le gouvernement a aussi annoncé des allégements relatifs aux licences d'entrepreneurs de construction délivrées par la RBQ.

Malgré ces efforts notables du gouvernement, on dénombre encore plus de 17 millions de formalités administratives, dont un grand nombre imposent des contraintes inutiles aux entreprises, font double emploi ou causent des délais qui découragent parfois la réalisation de projets susceptibles de créer de l'activité économique et de l'emploi.

Ces exigences administratives, encore trop nombreuses et inutilement contraignantes, commandent que l'on renforce les mécanismes actuels visant l'allégement réglementaire, d'abord la politique d'allégement réglementaire mais aussi les structures

44 En 1993, le gouvernement du Québec a adopté, suivant des données du ministère de la Justice, 651 règlements, dont 237 nouveaux; ce nombre a diminué progressivement jusqu'à 361 règlements adoptés en 1999, dont 76 nouveaux.

LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LES EFFORTS D'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE

Même si le gouvernement du Québec a consenti, depuis bientôt cinq ans, des efforts appréciables pour mieux contrôler son processus réglementaire et diminuer les charges administratives affectant les entreprises, il reste beaucoup à faire pour ramener ce fardeau réglementaire et administratif à un niveau qui soit stimulant pour le développement économique et l'emploi. Il faut donc poursuivre et même intensifier ces efforts. Il faut tout d'abord prendre appui sur une volonté politique ferme, mais également sur des politiques et des mécanismes susceptibles de faire évoluer peu à peu la culture bureaucratique et réglementaire actuelle vers une plus grande sensibilité aux réalités économiques, et plus particulièrement à celles des petites entreprises. Ces actions doivent être menées tout en gardant le cap sur les choix et les objectifs sociétaux que visent les lois de l'Assemblée nationale et leurs règlements d'application.

Le Groupe conseil voudrait d'abord faire brièvement le point sur l'état d'avancement des travaux liés à l'allégement réglementaire et administratif au gouvernement du Québec, puis dresser un bilan d'application de la politique d'allégement réglementaire et de l'efficacité des structures chargées d'en assurer l'application, pour enfin proposer des mesures destinées à s'assurer que ces mécanismes produisent les résultats attendus.

BILAN DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE D'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE

Le gouvernement du Québec a pris plusieurs mesures importantes pour alléger le fardeau réglementaire et administratif des entreprises : adoption d'une politique d'allégement réglementaire, mise en place du Groupe conseil et du Secrétariat à l'allégement réglementaire (SAREG), réalisation d'études d'impact et autres. Ces mesures ont donné globalement d'assez bons résultats : d'une part, le gouvernement paraît contrôler beaucoup mieux son processus réglementaire, si l'on se base entre autres sur l'évolution du nombre de règlements adoptés [44]; d'autre part, il a amorcé, par l'entremise des plans pluriannuels de révision réglementaire et le travail du Groupe conseil, une démarche de révision de la réglementation existante visant principalement à réduire les contraintes administratives qu'elle contient.

Sur ce dernier plan également, les résultats ne sont pas négligeables. Le gouvernement a adopté depuis 1996 des dizaines de mesures d'allégement réglementaire qui semblent aller dans la bonne direction. Sur le plan administratif, il a entre autres harmonisé la TPS et la TVQ, réduit certains délais d'autorisation et éliminé plus de 700 000 permis et autorisations ainsi que les formalités administratives qui les accompagnaient.

Dans son dernier discours sur le budget (2001-2002), le gouvernement a aussi annoncé de nouvelles mesures de simplification administrative, notamment sur des questions soulevées par le Groupe conseil dans ses rapports antérieurs. Ainsi, il a fait savoir que quelque 24 000 personnes morales et groupements n'auront plus à produire une déclaration annuelle à l'IGIF l'année de leur immatriculation; il a aussi annoncé l'abolition des droits applicables à la première déclaration annuelle d'une entreprise, une mesure qui touchera près de 80 000 entreprises et qui leur permettra d'économiser globalement un montant de 4,1 millions de dollars. Le gouvernement a fait savoir à la même occasion qu'il entendait accélérer le rythme d'utilisation du numéro d'entreprise du Québec (NEQ) de façon à ce que, dès 2002, la majorité des ministères et des organismes s'en servent et évitent ainsi aux entreprises de devoir fournir à plusieurs reprises les informations inscrites au registre de l'IGIF. Le gouvernement a aussi annoncé des allégements relatifs aux licences d'entrepreneurs de construction délivrées par la RBQ.

Malgré ces efforts notables du gouvernement, on dénombre encore plus de 17 millions de formalités administratives, dont un grand nombre imposent des contraintes inutiles aux entreprises, font double emploi ou causent des délais qui découragent parfois la réalisation de projets susceptibles de créer de l'activité économique et de l'emploi.

Ces exigences administratives, encore trop nombreuses et inutilement contraignantes, commandent que l'on renforce les mécanismes actuels visant l'allégement réglementaire, d'abord la politique d'allégement réglementaire mais aussi les structures

44. En 1993, le gouvernement du Québec a adopté, suivant des données du ministère de la Justice, 651 règlements, dont 237 nouveaux; ce nombre a diminué progressivement jusqu'à 361 règlements adoptés en 1999, dont 76 nouveaux.

de coordination chargées d'en assurer l'application. Un tel renforcement est d'autant plus pertinent que la majorité des pays, États américains et provinces avec lesquels l'économie du Québec est en concurrence se sont dotés de politiques et de mécanismes qui imposent la rigueur à leur administration en matière réglementaire.

LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE D'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE

Le Groupe conseil estime d'abord important de dresser un bilan de l'application de la politique d'allégement réglementaire du gouvernement, établie par le décret 1151-96 du 11 septembre 1996, le décret 1362-96 du 6 novembre 1996 ainsi que le décret 391-99 du 28 avril 1999 qui est le résultat d'une recommandation du Groupe conseil dans son rapport de mai 1998. Il s'est aussi appuyé sur des échanges qu'il a eus avec le Secrétariat à l'allégement réglementaire, sur certains commentaires reçus des associations de gens d'affaires, de même que sur un examen attentif de plusieurs expériences étrangères, surtout nord-américaines, en la matière.

LES GRANDS TRAITS DE LA POLITIQUE ACTUELLE

Cette politique comporte essentiellement deux volets. Le premier a trait à la nouvelle réglementation, c'est-à-dire aux nouveaux projets de loi et de règlement, et le second, à la révision de la réglementation existante.

Le premier volet prévoit, d'une part, qu'un projet, dont on anticipe qu'il imposera des coûts supérieurs à 10 millions de dollars aux entreprises, doit être soutenu par une étude d'impact en bonne et due forme. Les éléments de contenu obligatoires de l'étude y sont énoncés, notamment une description du problème à résoudre ainsi qu'une évaluation des coûts et des avantages que représentent les options envisagées en commençant par la solution retenue. L'étude doit entre autres indiquer, en ce qui concerne la solution choisie, dans quelle mesure on a cherché à proposer des règles qui prescrivent des objectifs plutôt que des moyens et dans quelle mesure les exigences proposées sont modulées en fonction de la taille des entreprises. L'étude doit permettre d'enrichir, sous les rubriques appropriées, le mémoire qui accompagne tout projet soumis au gouvernement en vue de la prise de décision. Suivant le décret, l'étude doit en principe être rendue accessible au public à l'étape de la période de publication préalable du projet de règlement et, s'il s'agit d'un projet de loi, elle est normalement transmise au moment de son dépôt à l'Assemblée nationale.

Si, d'autre part, les coûts anticipés sur l'entreprise sont moindres que 10 millions de dollars, la politique veut que le mémoire qui accompagne le projet soumis au gouvernement s'inspire de la méthode utilisée pour la réalisation d'une étude d'impact.

La politique d'allégement réglementaire exige par ailleurs la réalisation d'une « analyse comparative » dans laquelle les initiateurs d'un projet de réglementation doivent indiquer les solutions retenues par les États voisins pour résoudre un problème semblable à celui sous étude.

Enfin, la politique prévoit, pour les projets comportant des conséquences sur des entreprises, que le ministère ou l'organisme concerné doit requérir un avis administratif du SAREG avant que le projet soit soumis à l'autorité ministérielle et acheminé au Secrétariat général du Conseil exécutif.

Le deuxième volet de la politique vise à réviser la réglementation (lois et règlements) existante et à proposer, dans le cadre de plans pluriannuels de révision réglementaire, des mesures concrètes d'allégement réglementaire et administratif. Depuis le 28 avril 1999, en écho à certaines recommandations du Groupe conseil, la politique du gouvernement précise que tous les régimes juridiques existants à cette date devront avoir été révisés dans cette perspective avant le 28 avril 2006 et que tous les nouveaux régimes devront être ainsi révisés au plus tard sept ans après leur adoption.

LE BILAN D'APPLICATION DE LA POLITIQUE D'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE

Le Groupe conseil croit utile de formuler quelques commentaires et observations sur les deux volets de la politique.

SUR LE VOLET RELATIF À LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION

Le Groupe conseil estime d'abord que la politique a eu, s'il se fie simplement aux données relatives à l'évolution du nombre de règlements adoptés, un effet dissuasif relativement à un certain nombre de projets en gestation et qu'elle a toujours, de façon générale, un effet préventif.

Par ailleurs, selon les données du SAREG, une vingtaine d'études d'impact voulant répondre aux exigences de la politique ont été réalisées au cours des quatre dernières années, la plupart dans des services gouvernementaux, pour des projets liés à l'environnement, au travail, aux professions, à la santé, au transport, aux ressources naturelles, au bâtiment et aux régimes de retraite. Pour l'année 2000, le Groupe conseil est informé qu'il y a eu cinq études d'impact dans le domaine de l'environnement et une dans le domaine du travail. Bien que

ces études soient peu connues du public, on peut penser qu'elles ont permis aux ministères et aux organismes qui les ont réalisées, puis au gouvernement, de mieux évaluer les effets de ces projets de loi ou de règlement et, au besoin, de les modifier en vue de les améliorer.

Cependant, des personnes du secteur privé ayant pris connaissance de certaines de ces études ont signalé que celles-ci sont de qualité inégale, qu'elles procèdent souvent d'approches différentes et ne répondent parfois qu'en partie aux questions que soulève le projet de règlement à l'étude. Le Groupe conseil proposera plus loin des mesures pour corriger ces situations, en s'inspirant d'expériences étrangères.

Il appert par ailleurs que les dispositions du décret relatives à la publicité des études d'impact, qui pourraient avoir pour conséquences de mieux informer le public et d'améliorer la qualité de la réglementation, ne produisent pas pleinement l'effet recherché. Le Groupe conseil croit, en effet, que le fait de rendre publique une étude d'impact, au moment de la prépublication d'un projet, pourrait permettre au ministère ou à l'organisme qui l'a initiée de confronter ses vues avec celles de la clientèle en ce qui concerne l'ampleur du problème à résoudre et les avantages et les coûts de l'intervention envisagée, et d'ajuster éventuellement celle-ci. De même, on peut penser que la perspective d'avoir à communiquer ou à diffuser une étude d'impact devrait créer, chez ceux qui ont la responsabilité de la produire, une préoccupation de qualité quant à son contenu et, en corollaire, quant à la démarche qu'elle suppose.

Or, il est arrivé que le ministère ou l'organisme ayant produit une étude d'impact réfère la demande de communication de celle-ci au responsable désigné en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (ci-après, la *Loi sur l'accès*), ce qui est de nature à décourager l'initiative qui est prise. Les délais et le tarif appliqué (par page), dans un tel cas de demande d'accès, peuvent aussi faire réfléchir. Sur cette question, la politique du gouvernement, qui indique que « l'étude d'impact est rendue accessible au public [...] sous réserve des dispositions applicables en vertu de la *Loi sur l'accès* », est, semble-t-il, interprétée de façon trop étroite. On s'éloigne alors de l'objectif de départ, soit celui d'une meilleure qualité de la réglementation. Autre irritant, la politique actuelle permet de transmettre une étude d'impact sous forme de « brique », sans résumé aucun, ce qui est de nature à rebuter le lecteur. Ces situations doivent aussi être corrigées.

La grande majorité des projets de réglementation qui ont un impact sur l'entreprise imposent toutefois des coûts inférieurs à 10 millions de dollars et souvent très inférieurs à ce montant. La politique du gouvernement exige alors que le mémoire qui accompagne un tel projet contienne une rubrique sur l'« activité réglementaire » devant fournir, entre autres, toute l'information nécessaire sur les conséquences qu'aura le projet sur les entreprises. En quatre ans, plusieurs centaines de projets ont ainsi été adoptés[45] sans qu'une étude d'impact formelle et complète n'ait été réalisée. Le Groupe conseil n'est pas en mesure de savoir si les ministères et les organismes ont fourni, sous la rubrique « activité réglementaire », toute l'information requise à la prise de décision gouvernementale, mais il lui apparaît nécessaire, compte tenu des enjeux globaux en cause, de s'assurer que les décideurs politiques aient à ce titre toutes les données utiles.

Le Groupe conseil estime par ailleurs que certains principes de la politique font leur chemin. Par exemple, l'idée de moduler les exigences d'une réglementation en fonction de la taille des entreprises paraît plus acceptée qu'auparavant. À l'inverse, il reste toujours à mettre en œuvre le principe de la politique voulant que l'on privilégie la réglementation par objectifs, en laissant à l'entreprise un certain choix des moyens à prendre pour atteindre ceux-ci.

Le Groupe conseil formulera plus loin des propositions visant à améliorer certains aspects de la politique d'allégement réglementaire afin qu'elle produise les effets qu'on attend d'elle à l'égard de la réglementation nouvelle.

SUR LE VOLET RELATIF À LA RÉGLEMENTATION EXISTANTE

Le Groupe conseil a été informé qu'une trentaine de ministères et d'organismes déposent annuellement au ministère du Conseil exécutif, parallèlement à leur plan stratégique, un « plan pluriannuel d'allégement réglementaire ».

Cet exercice fait normalement suite à une invitation expresse du Secrétariat général du Conseil exécutif, accompagnée d'instructions détaillées et d'un guide explicatif du SAREG qui met l'accent sur la réduction du fardeau administratif lié à la réglementation.

Ainsi, pour l'exercice complété en 1999, on a demandé à chaque ministère ou organisme visé de préparer et de transmettre, entre autres, les renseignements suivants :

- la liste des lois et des règlements sous sa responsabilité;

45. Au total, le nombre de projets adoptés à titre de règlements ou déposés comme projets de loi à l'Assemblée nationale par le gouvernement depuis quatre ans serait d'environ 1950, soit 1600 projets de règlement et 350 projets de loi. Aux fins du décret 1362-96, il faut retrancher de ce nombre les nombreux projets qui n'imposent pas de coûts à l'entreprise, comme par exemple toute la réglementation sur l'organisation interne du gouvernement.

- le bilan de réalisation d'engagements antérieurs et d'autres mesures d'allégement réglementaire et administratif;
- son calendrier de révision réglementaire sur sept ans;
- les mesures concrètes d'allégement envisagées au cours des trois prochaines années.

Sans avoir analysé les plans pluriannuels soumis, le Groupe conseil estime que de tels plans peuvent s'avérer des outils précieux pour permettre aux ministères et aux organismes de planifier leurs activités de révision réglementaire et de prévoir des mesures d'allégement réglementaire et de simplification administrative pouvant répondre à des préoccupations exprimées par les milieux d'affaires et, s'il y a lieu, par des groupes de citoyens.

Ces plans sont toutefois utiles dans la mesure où ils s'inscrivent dans une démarche supervisée par les plus hautes autorités des ministères et des organismes, qu'il en résulte des engagements précis qui lient ces derniers et, enfin, qu'ils apportent des solutions à des problèmes importants qui sont de nature à nuire à l'activité économique. Autrement, il y a risque que ces plans soient, pour les ministères, une pure formalité administrative dont les effets seraient alors négligeables.

Le Groupe conseil proposera plus loin des avenues afin que cet instrument important que constitue le plan pluriannuel de révision réglementaire produise les résultats escomptés. Il proposera toutefois d'abord de renforcer certains éléments de la politique d'allégement réglementaire s'adressant à la nouvelle réglementation.

PROPOSITIONS DE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE D'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE

Le Groupe conseil estime d'abord que les dispositions du décret relatives aux études ou aux analyses d'impact et, plus généralement, à l'évaluation des avantages et des coûts des projets de réglementation applicable au secteur privé, doivent être appliquées avec plus de rigueur si l'on veut améliorer la qualité de la réglementation au Québec. On pourrait, à cet égard, s'inspirer d'approches adoptées par certaines juridictions concurrentes.

QUELQUES POLITIQUES D'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE ÉTRANGÈRES

Le Groupe conseil a examiné attentivement, au cours des derniers mois, certaines expériences d'allégement réglementaire étrangères afin, principalement, de mieux connaître les politiques d'allégement réglementaire en vigueur dans les juridictions dont l'économie est en concurrence avec celle du Québec. Le Groupe s'est surtout attardé à examiner à cet effet les politiques du gouvernement fédéral américain, celles des États de Californie, du Michigan et de New York, de même que celles du gouvernement canadien, des provinces de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, ainsi que du Royaume-Uni.

Le Groupe conseil a pu dégager de ces observations un certain nombre de constats que l'on peut résumer ainsi :

- d'abord, la grande majorité des gouvernements observés exigent systématiquement la réalisation d'études pour évaluer les conséquences des projets de réglementation sur les entreprises et sur les citoyens;
- bon nombre de ces juridictions ont adopté des directives précises pour s'assurer que ces études soient réalisées selon les règles de l'art et fournissent ainsi l'information nécessaire aux décideurs politiques;
- les études réalisées sont souvent soumises à l'approbation d'instances centrales avant que l'on autorise la publication des projets de règlement;
- des règles précises prévoient également les modalités de publication de ces études ou du résumé de celles-ci, et elles sont la plupart du temps rendues publiques et facilement accessibles sur Internet;
- enfin, contrairement à ce que l'on voit au Québec, les politiques d'allégement réglementaire sont souvent établies par la voie législative, encadrant ainsi les organismes gouvernementaux avec une grande rigueur.

LES PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS À LA POLITIQUE D'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE

Ces observations sur les expériences étrangères, combinées aux constats faits plus tôt sur l'application de la politique québécoise, amènent le Groupe conseil à formuler des propositions pour renforcer certaines dispositions de la politique québécoise d'allégement réglementaire.

L'émission de directives pour la réalisation d'études d'impact

Le Groupe conseil estime d'abord important que les conséquences des projets comportant des incidences significatives pour les entreprises, c'est-à-dire les projets dont l'impact anticipé est de 10 millions de dollars ou plus, soient mieux circonscrits. À cet effet, le Groupe a examiné ce que font à ce titre des juridictions comparables. Il a, entre autres, constaté que plusieurs d'entre elles ont adopté des directives pour guider la réalisation des études d'impact et répondre aux questions que les projets soulèvent; certaines juridictions prévoient aussi que ces études seront soumises à l'approbation d'instances centrales avant que les projets de réglementation (et les études d'impact devant les

accompagner) ne soient publiés. Les études de l'OCDE indiquent en effet que la plupart des pays industrialisés ont une politique d'allégement réglementaire où l'analyse de la réglementation (analyse coûts/avantages, analyse coût/efficacité, etc.) joue un rôle absolument central.

Il faut rappeler à ce sujet que la réalisation d'études d'impact permet la plupart du temps de bonifier les projets de réglementation, c'est-à-dire d'atteindre plus efficacement les résultats attendus tout en réalisant des économies appréciables. En 1987, l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA) a conclu, après avoir évalué 15 études d'impact, qu'elles avaient globalement coûté 10 millions de dollars mais qu'elles avaient permis, par amendement de textes, des économies d'environ 10 milliards de dollars, soit un rapport coûts-avantages d'environ 1 pour 1000 [46].

Sans aller aussi loin que de proposer que les études d'impact soient soumises à une instance centrale pour approbation, le Groupe conseil recommande :

> **Que le gouvernement du Québec adopte des directives énonçant la méthodologie à utiliser et les rubriques à compléter pour l'élaboration d'une étude d'impact par les ministères et les organismes voulant proposer un projet de réglementation ayant un impact significatif sur les entreprises, cela afin d'améliorer la qualité des études d'impact.**

Un accès plus facile aux études d'impact, pour les projets majeurs

Le Groupe est par ailleurs d'avis que l'accès à l'évaluation de l'impact d'un projet de loi ou de règlement par les principaux intéressés et le public en général constitue une condition critique à laquelle il est nécessaire de satisfaire. Ces études d'impact devraient être facilement accessibles, en temps opportun, aux groupes qui le demandent sans devoir passer par la voie procédurière de la *Loi sur l'accès*.

Par ailleurs, pour ne pas rebuter les lecteurs éventuels, mais plutôt les encourager, le Groupe pense que cette communication gagnerait beaucoup à être faite sous forme de résumé. Il faut noter que de nombreux gouvernements dans le monde, mais surtout en Amérique du Nord, obligent leurs organismes publics (ministères et autres), souvent en s'appuyant sur des dispositions législatives, à publier les études d'impact et, à tout le moins, à faire connaître publiquement leur évaluation de tels impacts, au moyen d'un document qui les résume, très tôt dans le processus qui conduit à l'adoption du projet. L'étude d'impact elle-même devra toutefois demeurer à la disposition de ceux et celles qui désirent en prendre connaissance.

Par exemple, l'État de New York et celui de la Californie rendent publiques ces analyses, dès la période de prépublication du projet. Le gouvernement fédéral américain publie les analyses à l'état de projet et sous leur forme définitive dans le journal officiel (*Federal Register*). L'État du Michigan publie les siennes également à l'étape de la prépublication du projet. Ces dernières sont accessibles sur Internet, ce qui peut présenter une approche commode et peu coûteuse.

Aussi le Groupe conseil recommande-t-il au gouvernement :

> **De modifier sa politique d'allégement réglementaire de façon à ce que les études d'impact des projets de loi et de règlement importants soient facilement accessibles aux groupes intéressés sans que ceux-ci n'aient à recourir à la *Loi sur l'accès*.**

Le Groupe conseil recommande également :

> **Que le ministère ou l'organisme qui veut faire adopter un projet de réglementation nécessitant une étude d'impact soit tenu de publier un résumé de cette étude (sur son site Internet ou autrement) :**
>
> - **dès la période de publication préalable du projet de règlement ou**
> - **en même temps que son dépôt à l'Assemblée nationale, s'il s'agit d'un projet de loi.**

Le gouvernement pourrait en effet considérer de publier le résumé de telles études d'impact dans la *Gazette officielle du Québec* mais, si cela s'avère difficile, le réseau Internet pourrait constituer une alternative intéressante.

La publication d'un document explicitant l'impact des projets de moindre envergure

Le Groupe conseil estime également important de chercher à bien évaluer les projets de réglementation qui comportent un impact inférieur à 10 millions de dollars sur les entreprises. Tel que signalé plus tôt, il est acquis que cette deuxième catégorie de projets, prise globalement, n'a rien d'anodin sur le plan des conséquences pour le secteur privé. En raison du nombre de projets qui en relèvent et qui sont adoptés chaque année, elle représente plutôt des effets cumulatifs qui peuvent, à la longue, deve-nir considérables.

Le Groupe conseil croit que les ministères et les organismes devraient être tenus de publier très tôt un bref document faisant état des principales conséquences anticipées du projet qu'ils se proposent de faire adopter. Le Groupe note d'ailleurs ici que plusieurs États américains rendent public ce genre de document, sans considérer le seuil quantitatif minimal en cause.

---

46. U.S. E.P.A., *EPA'S Use of Benefic Cost Analysis : 1981-1986*, EPA-230-05-87-028, EPA, Washington, D.C., 1987.

Le Groupe conseil recommande en conséquence au gouvernement :

Que le ministère ou l'organisme qui s'apprête à présenter un projet ne nécessitant pas une étude d'impact au sens du décret (projet ayant un impact anticipé de moins de 10 millions de dollars) soit tenu de faire état de son principal impact dans un bref document publié sur son site Internet :

- **dès la période de publication préalable du projet de règlement ou**
- **en même temps que son dépôt à l'Assemblée nationale, s'il s'agit d'un projet de loi.**

La publication de l'analyse comparative qui accompagne le projet

Le Groupe conseil juge particulièrement intéressante l'exigence posée par la politique de réaliser une « analyse comparative », par laquelle les initiateurs d'un projet indiquent les solutions retenues par d'autres États, surtout les États voisins, pour résoudre un problème analogue à celui qui est à l'origine de ce projet.

Le Groupe est convaincu, compte tenu des enjeux cruciaux qui entourent une telle analyse sur le plan de la compétitivité de l'économie, qu'elle doit être effectuée avec le plus grand sérieux possible et faire également partie de l'information disponible lors de la consultation pour rendre cette dernière pleinement efficace.

En conséquence, le Groupe conseil recommande :

Que le ministère ou l'organisme qui veut faire adopter un projet comportant un impact sur l'entreprise, qu'il soit de plus de 10 millions de dollars ou de moins de 10 millions de dollars, soit tenu de publier, en même temps qu'un état de son impact, l'analyse comparative (ou son résumé) des solutions retenues par les principaux États voisins, canadiens et américains, aux prises avec un problème de même nature.

L'adoption d'un formulaire type de « déclaration d'impact »

Par ailleurs, comme il l'a recommandé dans son rapport de juin 2000, le Groupe conseil propose ici un formulaire type, qui constituerait une sorte de « déclaration d'impact », que les ministères et les organismes seraient tenus de remplir pour tout projet de loi ou règlement dont l'impact sur le secteur privé est inférieur à 10 millions de dollars. Les ministères ou les organismes qui rempliraient ce formulaire fourniraient ainsi un minimum d'informations relatives au problème à résoudre et, pour chacune des solutions envisagées, les coûts imposés au secteur privé, les avantages et autres.

On trouvera en annexe au présent rapport cette proposition de formulaire de déclaration d'impact. En ce qui concerne l'information requise, on notera que son contenu ne déborde pas les grandes balises établies dans la politique réglementaire actuelle du gouvernement.

Il y a lieu de mentionner qu'aux États-Unis, une telle déclaration est normalement prévue dans la loi et comporte aussi des rubriques bien établies, de façon à éclairer au maximum la compréhension du projet et la prise de décision. Par exemple, pour le Michigan, l'*Administrative Procedure Act* prévoit une déclaration d'impact comprenant 25 rubriques. La situation est analogue dans l'État de New York, aux termes du *State Administrative Procedure Act*. En Californie, la déclaration d'impact compte une quarantaine de rubriques pour refléter strictement les multiples exigences de l'*Administrative Procedure Act* sur le sujet.

Le Groupe conseil recommande au gouvernement :

De modifier la politique d'allégement réglementaire pour faire en sorte que les ministères et les organismes soient dorénavant tenus de remplir, pour tout projet de loi ou de règlement dont l'impact anticipé pour les entreprises est estimé à moins de 10 millions de dollars, une « déclaration d'impact » qui s'inspire du modèle proposé en annexe au présent rapport.

Comme il reprend de façon simple les principales balises du décret 1362-96, ce formulaire pourrait par ailleurs être utilisé par tout ministère ou organisme pour s'acquitter de son obligation, abordée dans les recommandations précédentes, de publier un état des principales conséquences d'un projet ainsi que l'analyse comparative à laquelle ce projet a été assujetti.

Le Groupe conseil recommande donc aussi au gouvernement :

De modifier la politique d'allégement réglementaire pour que la déclaration d'impact soit utilisée par les ministères ou les organismes pour s'acquitter de leur obligation éventuelle de publier l'évaluation d'impact et l'analyse comparative d'un projet.

Le dépôt, à l'Assemblée nationale, de projets de loi omnibus d'allégement réglementaire

Le Groupe conseil estime enfin qu'on doit intervenir sur le deuxième volet de la politique afin de faciliter le processus de révision de la réglementation existante.

S'inspirant de certaines expériences de juridictions voisines, le Groupe conseil propose que, chaque année, un projet de loi omnibus modifiant diverses dispositions législatives et réglementaires soit préparé avec la collaboration des ministères et des organismes, approuvé par le gouvernement puis présenté à l'Assemblée nationale.

Certains gouvernements, dont celui de l'Ontario, ont adopté une telle approche avec succès. Elle a en effet pour avantage de permettre l'adoption et la mise en œuvre de mesures d'allégement réglementaire et administratif dès qu'elles sont convenues et sans qu'il soit nécessaire d'attendre que soient revues dans leur ensemble les lois concernées. Cette pratique aurait aussi pour effet de forcer périodiquement une réflexion dans les ministères et les organismes, sur la base de commentaires et de suggestions reçus de groupes externes, permettant de dégager des solutions concrètes à des problèmes de lourdeurs administratives sans devoir attendre plusieurs mois et souvent plusieurs années.

Pour ces raisons, le Groupe conseil recommande :

Que le gouvernement se dote d'un mécanisme permettant, une fois l'an si possible, de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi omnibus axé entièrement sur des propositions concrètes d'allégement réglementaire et de simplification administrative émanant des ministères et des organismes.

LA POURSUITE DES TRAVAUX DU GROUPE CONSEIL

Les quelques modifications proposées à la politique d'allégement réglementaire devraient permettre au gouvernement d'améliorer peu à peu la qualité de sa réglementation, c'est-à-dire d'atténuer ses effets sur les entreprises et les citoyens tout en assurant l'atteinte des objectifs gouvernementaux. À ces améliorations de la politique qui s'adressent surtout aux nouvelles lois et aux nouveaux règlements, doivent toutefois s'ajouter d'autres mécanismes qui visent cette fois la réglementation existante.

Nous avons vu plus tôt qu'il reste beaucoup à faire pour ramener le fardeau administratif des entreprises à un niveau qui favorise l'activité économique et contribue à maintenir, sinon à accroître, la position concurrentielle de l'économie québécoise. Pour ces motifs, le Groupe conseil croit nécessaire de mettre en place, au terme de son présent mandat, un nouveau groupe qui aviserait le gouvernement en matière d'allégement réglementaire et de simplification administrative. Le rôle de ce groupe serait essentiellement de travailler avec les ministères et les organismes à la recherche de solutions concrètes afin de répondre aux préoccupations des gens d'affaires tout en permettant la réalisation des objectifs de l'État.

On fera brièvement état ici des motifs justifiant la mise en place d'un nouveau groupe conseil, dont le rôle serait adapté au contexte actuel de la mondialisation de l'économie et à l'évolution récente du dossier réglementaire.

POURQUOI UN NOUVEAU GROUPE CONSEIL ?

Comme on l'a vu plus tôt, des efforts de redressement vigoureux devront être consentis pour ramener le fardeau réglementaire et administratif des entreprises à un niveau qui soit acceptable. La plupart des pays industrialisés se sont aujourd'hui engagés dans des démarches d'allégement réglementaire dans le but d'accroître la compétitivité de leur économie et de favoriser l'investissement et la création d'emplois. Au moment où ces pays intensifient leurs efforts d'allégement réglementaire, le Groupe conseil ne saurait conseiller au gouvernement de baisser la garde et de réduire ses efforts en ce sens.

On a vu que les États-Unis, le Royaume-Uni et certaines provinces canadiennes font beaucoup à cet égard. Le Groupe conseil a pu constater que d'autres pays, dont l'Irlande, les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, sont également très actifs à ce chapitre.

Le Groupe conseil a par ailleurs proposé, dans son rapport de juin 2000, que des mesures soient prises dans le secteur public dans le but de sensibiliser les employés, qui ne le sont pas déjà, aux réalités des entreprises, surtout des petites, et ainsi faire en sorte qu'on réduise pour elles les exigences administratives qui ne sont pas nécessaires à la bonne gestion de l'État. Il y a tout lieu de croire, sur la base de l'expérience vécue ces trois dernières années, qu'un groupe aviseur, tel que le Groupe conseil, peut faire beaucoup à ce sujet, notamment en travaillant comme il l'a fait ces dernières années avec les ministères et les organismes. La réforme en cours dans le secteur public pour moderniser l'État se prête bien à ce type d'échange dont pourraient profiter les ministères tout autant que les entreprises.

Par ailleurs, on a souligné plus tôt qu'il est important que les plans pluriannuels d'allégement réglementaire soient l'occasion pour les ministères et les organismes de s'interroger en profondeur sur leurs façons de faire, si l'on veut que ces plans produisent les résultats qu'on en attend. Il importe de valoriser cet instrument essentiel de la révision réglementaire et, à cet effet, de s'assurer qu'il traite des questions prioritaires soulevées par les milieux d'affaires et le Groupe conseil. À ce propos, comme le veut déjà le mandat reçu du gouvernement en 1997 (décret 1167-97), le Groupe conseil croit que le nouveau groupe aviseur devrait être associé de plus près à l'examen des plans pluriannuels d'allégement réglementaire, évaluer les réalisations et les projets des divers ministères et des organismes en matière d'allégement réglementaire et de simplification administrative, et en témoigner devant les autorités gouvernementales.

Le Groupe conseil a pu constater que le SAREG joue un rôle central et assez efficace dans l'application de la politique d'allégement réglementaire et, entre autres, dans le lancement et le suivi des plans pluriannuels d'allégement réglementaire. Le Groupe croit toutefois que, à l'égard des plans pluriannuels, l'action du Secrétariat ne peut suffire puisqu'il ne peut pas refléter à lui seul les divers points de vue des agents économiques et intervenir aussi facilement qu'un groupe aviseur auprès des autorités politiques pour suggérer des avenues de simplification.

CE QUE FONT LES ADMINISTRATIONS CONCURRENTES

Tel que mentionné plus tôt, la plupart des pays, États américains et provinces, avec lesquels le Québec est en concurrence, ont fait les mêmes constats quant à la nécessité d'alléger le fardeau administratif des PME et ont mis en place des mécanismes et surtout des organismes ayant pour rôle soit de mieux encadrer l'adoption de nouvelles réglementations, soit de revoir la réglementation existante pour en assouplir les règles.

LES STRUCTURES VISANT LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION

La plupart des juridictions mentionnées plus tôt se sont en effet donné des structures de coordination assurant l'application de leurs politiques réglementaires.

Le gouvernement fédéral américain et la plupart des États observés font à cet effet figure de proue. L'*Office of Management and Budget* (OMB), une entité rattachée à la Présidence, et plus spécifiquement l'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), dispose de pouvoirs très étendus, allant de l'examen préalable de tous les projets de réglementation à impact significatif avant leur prépublication jusqu'à la validation de l'analyse d'impact appuyant le projet. L'Office peut, le cas échéant, exiger la révision du projet en partie ou en totalité pour s'assurer qu'il est conforme à la politique réglementaire. L'OIRA a émis à cet effet des directives afin de garantir le recours aux meilleures pratiques techniques pour l'évaluation d'un projet et il coordonne, sur une base annuelle, la préparation et la publication d'un plan de projets réglementaires à impact significatif que le gouvernement veut faire adopter.

La plupart des États américains observés disposent de mécanismes analogues : le *Regulation Review Unit* (RRU) et l'*Office of Administrative Law* (OAL), de l'État de Californie, sont à ce titre souvent cités en exemple pour la rigueur des contrôles exercés sur l'adoption des nouveaux projets de règlement. L'*Office of Regulatory Reform* (ORR) joue un rôle semblable dans l'État du Michigan et le *Governor's Office of Regulatory Reform* (GORR) dans l'État de New York, pour ne nommer que ces États. De semblables structures existent aussi dans plusieurs autres pays, comme au Royaume-Uni où le processus réglementaire est coordonné par le *Regulatory Impact Unit* (RIU), un organisme qui relève du premier ministre.

Les études réalisées par ces pays et par certains organismes tels que l'OCDE, sur les effets de la réglementation sur l'activité économique et l'emploi, ont donc amené la plupart des pays à mettre en place des politiques et des mécanismes capables de mieux contrôler leur activité réglementaire. L'adoption, le 15 juin 2000, de la Charte de Bologne sur les politiques à l'égard des PME et de la réglementation devrait aussi avoir pour effet d'amener plusieurs des 50 pays signataires à renforcer ces politiques et ces mécanismes. La conférence de Bologne, organisée par l'OCDE et l'Italie, regroupait les ministres responsables des PME et les ministres de l'industrie de ces pays.

Or, le Québec s'est donné, avec sa politique d'allégement réglementaire et son Secrétariat à l'allégement réglementaire, des instruments de base très valables. Mais, si on compare aujourd'hui les mesures mises en place au Québec avec ce qui existe ailleurs, on constate l'importance d'ajouter à ces instruments de base, si l'on veut maintenir la position concurrentielle du Québec.

LES STRUCTURES VISANT LA RÉGLEMENTATION EXISTANTE

En plus de chercher à endiguer le flux de nouvelles réglementations, la plupart des pays se sont donné des structures, de nature permanente ou temporaire, pour revoir la réglementation existante et éliminer ou atténuer certaines exigences réglementaires et administratives.

Le gouvernement fédéral américain, qui a une sensibilité toute particulière à l'égard de la petite entreprise, a confié en partie ce rôle à l'*Office of Management and Budget* (OMB) mais de façon plus spécifique au *Small Business Administration* (SBA) et surtout à l'*Office of Advocacy*, une entité administrative chargée législativement de représenter les vues des petites entreprises devant les organismes fédéraux et le Congrès, pour faire éliminer ou modifier certaines dispositions réglementaires et administratives qui posent des contraintes indues aux petites entreprises. L'*Office of Advocacy*, qui a un statut permanent, fait rapport de son travail au président et au Congrès.

De nombreuses structures, de nature moins permanente et s'apparentant davantage au Groupe conseil sur l'allégement réglementaire québécois, ont également été mises en place par certains pays, États américains et provinces. Le Royaume-Uni a ainsi créé le *Better Regulation Task Force*, formé de 18 membres provenant surtout de la grande entreprise et de la PME, ainsi que de groupes représentant les citoyens et les consommateurs, des organismes de charité et des organisations syndicales. Le groupe, qui a publié plus de 15 avis

depuis 1997 et qui fait rapport annuellement au gouvernement, a pour rôle de conseiller ce dernier sur les moyens d'améliorer la qualité de la réglementation et de s'assurer qu'elle soit nécessaire, claire, simple, juste et équitable en minimisant l'impact sur les petites entreprises et les citoyens.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a créé une structure analogue, le *Business Task Force on Regulatory Impact* (BTF), également formé de 18 membres provenant essentiellement des mêmes milieux que ceux mentionnés dans le cas du Royaume-Uni. Le BTF a d'ailleurs déposé, en août 2000, un rapport qui formule plusieurs recommandations au gouvernement en vue de la révision réglementaire. Le gouvernement de l'Ontario a, de son côté, constitué en 1995 la Commission de réduction des formalités administratives, formée exclusivement de députés et qui a notamment pour mandat d'aider les ministères à mettre en œuvre des plans annuels de réduction de la paperasserie et de coordonner l'élaboration d'au moins un projet de loi par an sur la réduction des formalités administratives. Le gouvernement ontarien aurait ainsi abrogé 33 lois jugées désuètes et éliminé plus de 1 300 règlements d'application, adopté 12 projets de loi (projets de loi omnibus) qui visent la réduction des formalités administratives.

Cet examen sommaire de quelques expériences d'allégement réglementaire étrangères ne permet pas encore de juger de leur réelle efficacité, mais il témoigne néanmoins de la volonté manifeste des États de mieux contrôler leur activité réglementaire, principalement dans le but de stimuler l'investissement et la création d'emplois. Un certain nombre de constats importants se dégagent par ailleurs de ces expériences :

- les structures et les mécanismes mis en place relèvent, à peu près partout, des plus hautes instances politiques (président, gouverneur ou premier ministre) et non de ministres sectoriels;
- les structures implantées, qui se voulaient temporaires à l'origine, ont de plus en plus un caractère permanent, témoignant ainsi de la prise de conscience, dans ces pays, de l'ampleur du travail à abattre à ce niveau : ainsi, le gouvernement de l'Ontario a donné, en mai 2000, un statut permanent à la Commission de réduction des formalités administratives, en Colombie-Britannique, le BTF s'est également vu confirmer son rôle par la voie législative en juin 1999;
- aucune des formules adoptées ne paraît toutefois transposable comme telle au Québec, compte tenu surtout de la diversité des contextes. Le Québec gagnerait cependant beaucoup à examiner de près la formule américaine qui prête une oreille particulièrement attentive aux difficultés soulevées par les PME, et qui ajuste constamment sa réglementation pour tenir compte de la réalité des petites entreprises. Le Groupe conseil ne juge toutefois pas nécessaire à cette étape-ci, de recommander la mise en place de structures semblables à celles observées.

Le Groupe conseil recommande toutefois au gouvernement du Québec :

> **De mettre en place, dès que possible, un nouveau groupe conseil sur l'allégement réglementaire, de façon à poursuivre le travail amorcé par l'actuel Groupe conseil et à continuer d'aviser le gouvernement sur les moyens d'alléger la réglementation et de simplifier les formalités administratives affectant les entreprises, en particulier les petites entreprises.**

De plus, s'inspirant des expériences étrangères et québécoises, le Groupe conseil recommande :

> **Que le nouveau groupe conseil continue de répondre directement au premier ministre du Québec qui, beaucoup plus qu'un ministre sectoriel, peut coordonner l'action d'allégement réglementaire dans l'ensemble de l'appareil étatique et produire des résultats tangibles.**

Le Groupe conseil voudrait ici revenir sur le cas de l'*Office of Advocacy* mentionné brièvement plus tôt et suggérer que le gouvernement du Québec examine bien cette structure, de nature permanente, qui témoigne de la volonté ferme du gouvernement américain de créer des conditions favorables à la petite entreprise. L'économie québécoise, c'est bien connu, est constituée très majoritairement de PME mais celles-ci ont souvent le sentiment d'être peu représentées et écoutées dans l'appareil gouvernemental. Une structure analogue à l'*Office of Advocacy*, bien sûr adaptée au cadre institutionnel québécois et respectueuse des ministères et des organismes existants (ex. : le MIC), pourrait sans doute contribuer à une meilleure interaction entre le gouvernement et la PME et à développer au Québec une culture administrative favorable à l'esprit d'entreprise et, par voie de conséquence, à la création d'emplois.

Il faut rappeler que l'*Office of Advocacy* a un statut bien particulier. Le directeur de l'Office (« Chief Council for Advocacy ») est issu du secteur privé et nommé par le président sur consentement du Sénat. Les effectifs de l'Office, une cinquantaine d'employés, ne sont pas soumis aux règles d'embauche de la fonction publique. Les rapports au Congrès qu'il rédige, les commentaires sur les projets de règlement (ou de loi) qu'il prépare et ses publications (ex. : le *State of Small Business: A report of the President*) n'ont pas à obtenir l'aval de la *Small Business Administration* dont il fait partie. L'Office se considère au besoin autorisé à défendre ouvertement des positions contraires à celles du gouvernement.

S'il consent à resserrer la politique d'allégement réglementaire dont le Secrétariat (SAREG) assure le suivi ainsi qu'à recentrer le mandat du Groupe conseil, dans le sens des recommandations du présent rapport, on peut penser que le gouvernement du Québec répondra déjà dans une bonne mesure aux besoins auxquels pourrait éventuellement répondre une structure analogue à l'*Office of Advocacy*. Un examen plus poussé de l'approche américaine, dans le contexte de nos institutions, paraîtrait toutefois très utile si le gouvernement du Québec voulait aller plus loin dans ses politiques de soutien à la petite entreprise et d'allégement réglementaire.

Par ailleurs, même s'il recommande de former un nouveau groupe, le Groupe conseil voudrait formuler quelques suggestions quant à la forme et au mandat de cette nouvelle entité, afin de tenir compte de l'évolution du contexte d'allégement réglementaire au Québec.

LA FORME ET LE MANDAT DU NOUVEAU GROUPE CONSEIL

L'expérience vécue par le Groupe conseil ces trois dernières années l'amène, en effet, à formuler quelques commentaires et recommandations relativement à la composition et au mandat de l'éventuel groupe conseil.

LA COMPOSITION DU NOUVEAU GROUPE CONSEIL

Le Groupe conseil dresse un bilan globalement positif à l'égard de la composition actuelle du groupe. Le Groupe est constitué principalement de gens d'affaires, ce qui semble aller de soi compte tenu de la nature de son mandat, mais également de deux représentants des milieux syndicaux (CSN et FTQ). Cette formule bipartite permet non seulement de refléter le consensus du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, mais aussi de concevoir des propositions qui, tout en voulant répondre aux préoccupations des gens d'affaires, sont respectueuses des points de vue et des droits légitimes des travailleurs et des travailleuses.

Les gens d'affaires présents au sein du Groupe conseil proviennent par ailleurs, pour environ la moitié d'entre eux, de petites entreprises, ce qui est dans l'ordre des choses compte tenu que l'exercice d'allégement réglementaire et de simplification administrative veut surtout faciliter la vie des PME.

Enfin, le Groupe conseil a noté, au cours de son mandat, que quelques groupes environnementaux et des personnes préoccupées par les questions environnementales semblaient inquiets des conséquences que pourrait avoir sur la protection de l'environnement l'application de ses recommandations. Le Groupe conseil estime toutefois que ces inquiétudes sont non fondées étant donné que son mandat ne porte que sur les formalités administratives et non pas sur les fondements mêmes de la réglementation en vigueur et qu'il n'a pas à intervenir sur les nouveaux projets de réglementation susceptibles de mieux protéger l'environnement. Compte tenu toutefois de ces inquiétudes, le Groupe conseil suggère au gouvernement de considérer l'intégration à l'éventuel groupe conseil d'une personne provenant directement des milieux environnementaux afin que leurs préoccupations soient prises en compte et qu'ils puissent juger de l'intérieur de la nature des travaux faits par le groupe.

Le Groupe conseil recommande donc au gouvernement :

> **Que le prochain groupe conseil sur l'allégement réglementaire soit formé principalement de gens d'affaires provenant, dans une bonne proportion, du milieu de la PME, ainsi que de deux personnes provenant du milieu syndical et d'une personne provenant directement des milieux environnementaux.**

Le Groupe conseil est également satisfait de son association avec le SAREG qui lui apporte, entre autres choses, une bonne connaissance du mode de fonctionnement et des structures du secteur public et qui peut contribuer à tisser des liens de collaboration utiles entre lui et l'administration gouvernementale. Cette association devrait être maintenue lorsque le nouveau groupe entrera en fonction.

LE MANDAT PROPOSÉ

Bien que le Groupe conseil estime nécessaire la mise en place d'un nouveau groupe aviseur pour conseiller le gouvernement en matière d'allégement réglementaire, il croit utile de revoir certains volets de son mandat à la lumière de l'évolution qu'ont connue les travaux de révision réglementaire depuis près de quatre ans.

Le Groupe conseil a eu l'occasion, dans l'exercice des mandats qu'il a reçus du gouvernement, d'examiner les principales questions réglementaires et administratives préoccupant les milieux d'affaires et les entreprises. Il a, pour ce faire, procédé à de larges consultations des milieux d'affaires et rencontré leurs représentants afin de bien saisir et valider les problématiques soumises. Puis, pour être certain que ses recommandations soient réalistes, il a suscité plusieurs rencontres de travail avec les ministères et les organismes concernés, si bien qu'il est possible d'affirmer que, dans une bonne mesure, les solutions apparaissant dans ses rapports ont été jugées applicables par les interlocuteurs gouvernementaux concernés.

Les principaux problèmes étant maintenant connus et les solutions identifiées, le Groupe conseil croit que le rôle du prochain groupe aviseur devrait dorénavant être de collaborer activement avec les ministères et les organismes à l'adoption et à la mise en œuvre progressive de ces solutions. À cet effet, les prochains rapports du nouveau groupe conseil

consisteraient moins à énoncer les problèmes et à proposer des solutions qu'à dresser un bilan de situation de l'évolution des travaux d'allégement dans les ministères et dans les organismes, à témoigner des progrès accomplis et à assister ces derniers dans leurs démarches.

Tel que mentionné plus tôt, le Groupe conseil a eu l'occasion d'échanger à de nombreuses reprises avec les ministères et les organismes concernés. Ces échanges ont non seulement permis de sensibiliser ces derniers à certains problèmes vécus par les gens d'affaires, mais également de mieux comprendre les réalités gouvernementales. De tels échanges ne peuvent donc être que fructueux, dans la mesure où ils s'appuient sur une ouverture d'esprit et une volonté mutuelle de jeter les bases d'un nouveau partenariat gouvernement-entreprises. Une telle approche de collaboration paraît au Groupe conseil compatible avec les orientations et les objectifs qui sous-tendent l'actuel projet de modernisation de la gestion publique.

Par ailleurs, on a souligné plus tôt qu'il semblait important au Groupe conseil que les plans pluriannuels d'allégement réglementaire soient l'occasion, pour les ministères et les organismes, de proposer des solutions aux problématiques réglementaires et administratives soulevées par le Groupe dans ses rapports. Le mandat reçu du gouvernement en 1997 prévoyait que le Groupe conseil « analyse et fournisse des avis » sur les plans de révision réglementaire; le Groupe conseil ne s'est pas prévalu de cette disposition de son mandat, se concentrant d'abord sur la définition des problèmes et la recherche de solutions appropriées. Il propose maintenant de remédier à cette situation.

Pour ces motifs, le Groupe conseil recommande :

Que le mandat du prochain groupe conseil sur l'allégement réglementaire soit essentiellement :

- **de travailler avec les ministères et les organismes concernés à la recherche et à l'adoption de mesures susceptibles de répondre aux principales préoccupations des gens d'affaires, à l'égard principalement de la simplification des formalités administratives, telles qu'énoncées dans les rapports du Groupe conseil;**
- **d'examiner les plans pluriannuels d'allégement réglementaire des ministères et des organismes afin de vérifier si les orientations et moyens d'action répondent aux principales préoccupations des gens d'affaires;**
- **de suivre les expériences étrangères d'allégement réglementaire et administratif et d'aviser en conséquence le gouvernement dans les rapports à lui remettre;**
- **d'apprécier le niveau d'application de la politique d'allégement réglementaire, notamment à l'égard de la qualité des études d'impact;**
- **de sensibiliser les ministères et les organismes à la réalité des PME et de formuler, à l'occasion, au gouvernement son avis sur certains projets de loi et de règlement pouvant affecter les PME;**
- **de faire rapport annuellement au premier ministre de l'évolution des travaux d'allégement réglementaire et administratif des ministères et des organismes, et de rendre ce rapport public.**

Compte tenu que le travail de sensibilisation à faire auprès des ministères et des organismes appelle un certain changement de culture dans le secteur public, il serait illusoire de penser obtenir des résultats probants de ce travail avant deux ou trois années. Ainsi, sans proposer de donner un caractère permanent au nouveau groupe, le Groupe conseil suggère que le prochain mandat en soit un d'au moins deux ans sinon de trois.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les travaux du Groupe conseil ont permis de constater qu'il reste beaucoup de travail à faire dans l'appareil gouvernemental pour ramener le fardeau administratif des entreprises à un niveau qui soit acceptable aux agents économiques. On a vu que ce fardeau administratif est principalement imputable à l'application des règles fiscales et de la réglementation environnementale, et qu'il affecte surtout des secteurs bien représentés en régions (ressources naturelles, agriculture, tourisme).

Il se dégage principalement de cet examen que ce sont surtout les petites entreprises, c'est-à-dire la très grande majorité de nos entreprises québécoises (celles de moins de 20 employés, en phase de démarrage, et les travailleurs autonomes), qui sont affectées par ces exigences administratives issues de la réglementation. Le secteur public québécois ne semble pas toujours réaliser que ces petites entreprises, qui sont responsables de la majorité des emplois créés, n'ont pas les ressources financières et humaines pour répondre à ces exigences multiples de l'État. Plusieurs d'entre elles subissent le poids de ces exigences, avec les conséquences que cela comporte sur leur capacité de se développer et de croître, et, partant, de créer des emplois.

Le Groupe conseil a, au cours de ses travaux, examiné de près un grand nombre d'expériences de pays, États américains et provinces voisins et concurrents aux prises avec des problèmes semblables liés à la lourdeur administrative, de façon à identifier des avenues de solutions applicables au Québec. Il se dégage d'abord de ces observations que ces pays et États ont mis en place, et souvent renforcé ces dernières années, des mécanismes (politiques d'allégement réglementaire, exigences d'études d'impact, etc.) permettant, d'une part, de mieux contrôler leur processus d'approbation de nouveaux projets de loi et de règlement et, d'autre part, de réviser la réglementation existante de façon à éliminer certaines contraintes administratives inutiles imposées aux entreprises. Le Québec étant plus que jamais exposé à la concurrence internationale avec le phénomène de mondialisation que l'on connaît, le Groupe conseil ne saurait trop insister auprès du gouvernement du Québec sur la nécessité de renforcer ses mécanismes d'allégement réglementaire, en puisant dans les recommandations du présent rapport qui s'inspirent entre autres de l'examen de ces expériences étrangères tout en les adaptant au contexte québécois.

Le gouvernement du Québec gagnerait beaucoup à cet effet à examiner les politiques mises en place par le gouvernement fédéral américain et certains de ses États qui se sont donné des politiques rigoureuses pour favoriser le développement et la croissance des PME et qui, aujourd'hui, jouissent d'un taux de chômage parmi les plus faibles au monde.

Le Groupe conseil propose, dans le présent rapport, des pistes qu'il juge très prometteuses pour l'allégement du fardeau administratif des entreprises. Il veut souligner tout particulièrement ici le rôle considérable que peuvent jouer les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) dans la simplification de ces démarches administratives et la réduction des coûts imposés aux entreprises par ces démarches. Le Groupe conseil encourage fortement le gouvernement à inciter ses principaux ministères et organismes dispensateurs de services (ex. : le ministère du Revenu) à accélérer le pas dans l'utilisation des NTIC pour leurs rapports avec leurs clientèles.

Le Groupe conseil est conscient que, dans certains milieux, on a parfois tendance à considérer comme négligeables les exigences administratives imposées aux entreprises. Il rappelle cependant que ces exigences représentent globalement environ 30 % du fardeau réglementaire imposé aux entreprises et beaucoup plus dans le cas des petites entreprises. Tout effort de simplification administrative visant ces dernières sera donc loin d'être futile puisqu'il bénéficiera directement à des milliers de petites entreprises en phase de démarrage ou de croissance.

Le Groupe conseil tient toutefois à rappeler au gouvernement, au terme de son présent mandat, que les milieux d'affaires s'attendent aussi à ce que les efforts gouvernementaux d'allégement réglementaire débordent la seule question des formalités administratives et portent également sur les contraintes normatives présentes dans la réglementation québécoise, dont celles qu'il a abordées dans son rapport de mai 1998. Le gouvernement du Québec a adopté ces dernières années des législations et des réglementations appelées à avoir des conséquences considérables sur les entreprises et la compétitivité de l'économie, qui viennent s'ajouter à un fardeau réglementaire déjà jugé très lourd. Le Groupe conseil suggère fortement au gouvernement de poursuivre son effort de réduction du fardeau réglementaire global.

Enfin, le Groupe conseil reconnaît que le gouvernement est engagé depuis peu dans un vaste processus de modernisation de la gestion publique

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les travaux du Groupe conseil ont permis de constater qu'il reste beaucoup de travail à faire dans l'appareil gouvernemental pour ramener le fardeau administratif des entreprises à un niveau qui soit acceptable aux agents économiques. On a vu que ce fardeau administratif est principalement imputable à l'application des règles fiscales et de la réglementation environnementale, et qu'il affecte surtout des secteurs bien représentés en régions (ressources naturelles, agriculture, tourisme).

Il se dégage principalement de cet examen que ce sont surtout les petites entreprises, c'est-à-dire la très grande majorité de nos entreprises québécoises (celles de moins de 20 employés, en phase de démarrage, et les travailleurs autonomes), qui sont affectées par ces exigences administratives issues de la réglementation. Le secteur public québécois ne semble pas toujours réaliser que ces petites entreprises, qui sont responsables de la majorité des emplois créés, n'ont pas les ressources financières et humaines pour répondre à ces exigences multiples de l'État. Plusieurs d'entre elles subissent le poids de ces exigences, avec les conséquences que cela comporte sur leur capacité de se développer et de croître, et, partant, de créer des emplois.

Le Groupe conseil a, au cours de ses travaux, examiné de près un grand nombre d'expériences de pays, États américains et provinces voisins et concurrents aux prises avec des problèmes semblables liés à la lourdeur administrative, de façon à identifier des avenues de solutions applicables au Québec. Il se dégage d'abord de ces observations que ces pays et États ont mis en place, et souvent renforcé ces dernières années, des mécanismes (politiques d'allégement réglementaire, exigences d'études d'impact, etc.) permettant, d'une part, de mieux contrôler leur processus d'approbation de nouveaux projets de loi et de règlement et, d'autre part, de réviser la réglementation existante de façon à éliminer certaines contraintes administratives inutiles imposées aux entreprises. Le Québec étant plus que jamais exposé à la concurrence internationale avec le phénomène de mondialisation que l'on connaît, le Groupe conseil ne saurait trop insister auprès du gouvernement du Québec sur la nécessité de renforcer ses mécanismes d'allégement réglementaire, en puisant dans les recommandations du présent rapport qui s'inspirent entre autres de l'examen de ces expériences étrangères tout en les adaptant au contexte québécois.

Le gouvernement du Québec gagnerait beaucoup à cet effet à examiner les politiques mises en place par le gouvernement fédéral américain et certains de ses États qui se sont donné des politiques rigoureuses pour favoriser le développement et la croissance des PME et qui, aujourd'hui, jouissent d'un taux de chômage parmi les plus faibles au monde.

Le Groupe conseil propose, dans le présent rapport, des pistes qu'il juge très prometteuses pour l'allégement du fardeau administratif des entreprises. Il veut souligner tout particulièrement ici le rôle considérable que peuvent jouer les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) dans la simplification de ces démarches administratives et la réduction des coûts imposés aux entreprises par ces démarches. Le Groupe conseil encourage fortement le gouvernement à inciter ses principaux ministères et organismes dispensateurs de services (ex. : le ministère du Revenu) à accélérer le pas dans l'utilisation des NTIC pour leurs rapports avec leurs clientèles.

Le Groupe conseil est conscient que, dans certains milieux, on a parfois tendance à considérer comme négligeables les exigences administratives imposées aux entreprises. Il rappelle cependant que ces exigences représentent globalement environ 30 % du fardeau réglementaire imposé aux entreprises et beaucoup plus dans le cas des petites entreprises. Tout effort de simplification administrative visant ces dernières sera donc loin d'être futile puisqu'il bénéficiera directement à des milliers de petites entreprises en phase de démarrage ou de croissance.

Le Groupe conseil tient toutefois à rappeler au gouvernement, au terme de son présent mandat, que les milieux d'affaires s'attendent aussi à ce que les efforts gouvernementaux d'allégement réglementaire débordent la seule question des formalités administratives et portent également sur les contraintes normatives présentes dans la réglementation québécoise, dont celles qu'il a abordées dans son rapport de mai 1998. Le gouvernement du Québec a adopté ces dernières années des législations et des réglementations appelées à avoir des conséquences considérables sur les entreprises et la compétitivité de l'économie, qui viennent s'ajouter à un fardeau réglementaire déjà jugé très lourd. Le Groupe conseil suggère fortement au gouvernement de poursuivre son effort de réduction du fardeau réglementaire global.

Enfin, le Groupe conseil reconnaît que le gouvernement est engagé depuis peu dans un vaste processus de modernisation de la gestion publique

qui se traduira, entre autres, par des engagements concrets pris devant l'Assemblée nationale. Il souhaite ardemment que cet immense chantier qui s'ouvre soit l'occasion d'amener le personnel de l'administration publique, en particulier ceux appelés à concevoir des mesures réglementaires et à donner des services aux entreprises, à être plus sensibles aux réalités de celles-ci, en particulier à celles des centaines de milliers de petites entreprises qui constituent la base de notre tissu économique et qui sont les premières affectées par les formalités administratives. La réforme en cours doit être l'occasion d'éveiller le secteur public à ces questions et de développer un partenariat nouveau gouvernement-entreprises dont les retombées ne pourront qu'être positives pour l'avenir de la société québécoise.

COMMENTAIRES DES MEMBRES PROVENANT DES MILIEUX SYNDICAUX

« Bien que nous souscrivions à la plupart des recommandations du rapport, nous tenons à exprimer quelques réserves.

« Nous ne partageons pas la recommandation d'imposer un moratoire sur toute nouvelle exigence administrative visant les entreprises, ni celle de déterminer arbitrairement un objectif de réduction des charges administratives à un grand nombre de ministères et d'organismes gouvernementaux. À notre avis, au-delà du simple fait que de telles recommandations mériteraient d'être amplement débattues et étudiées avec soin, il nous apparaît que celles-ci dépassent largement le cadre de l'allégement réglementaire. Il s'agit de questions qui ultimement relèvent davantage d'une réflexion dans le cadre d'une approche de déréglementation, ce qui est une toute autre perspective.

« D'autre part, au cours de son mandat, le Groupe conseil a remis au gouvernement un ensemble de mesures destinées à permettre de résoudre les problèmes soulevés par les entreprises à l'égard des charges et exigences administratives. En adoptant ces mesures et en les mettant en œuvre, le gouvernement sera en mesure, comme il ne l'a jamais été auparavant, d'alléger et de simplifier les exigences imposées aux entreprises dans l'application des lois et des règlements. Cela conduira à une plus grande efficacité des entreprises, à faciliter leur création et leur développement et à réduire les coûts associés à l'administration de ces exigences administratives, ce que nous partageons.

« Dans un monde où se produisent fréquemment des événements, parfois dramatiques, l'on ne peut limiter raisonnablement le gouvernement dans ses obligations à l'égard des citoyennes et des citoyens; cela est partagé par le Groupe conseil. Que ce soit en matière d'environnement, de santé publique, de prévoyance sociale, tout en recherchant résolument l'efficacité administrative et tout en s'assurant de transparence dans ses rapports avec les entreprises, le gouvernement doit faire primer l'intérêt général. C'est ainsi que nous comprenons le sens de l'allégement réglementaire. »

Claude Rioux et Émile Vallée

RECOMMANDATIONS DU PRÉSENT RAPPORT

GROUPE CONSEIL SUR L'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE

MESURES D'APPLICATION GÉNÉRALE

1. Que, sauf en cas de nécessité absolue, soit imposé aux 20 ministères et organismes apparaissant au tableau 1 du présent rapport, un moratoire de deux ans sur toute nouvelle exigence administrative (permis, rapport, formulaire, etc.) visant les entreprises et découlant des projets de loi et de règlement soumis à l'approbation du gouvernement;

   Qu'il soit permis cependant à un ministère ou à un organisme visé, qui veut édicter une nouvelle exigence administrative à des entreprises, de le faire à la condition de diminuer, dans une proportion au moins équivalente, les exigences administratives qu'il impose par l'entremise d'autres réglementations dont il a la responsabilité.

2. D'exiger des 20 ministères et organismes, dont les formalités imposées aux entreprises ont été inventoriées, qu'ils réduisent d'ici deux ans le nombre de ces formalités d'au moins 20 % par rapport aux données de 1998-1999.

MESURES VISANT L'APPLICATION DES RÈGLES FISCALES

3. Qu'un groupe de travail, formé de représentants du ministère des Finances, du ministère du Revenu et du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire ou, si son mandat n'est pas reconduit, de représentants d'associations de gens d'affaires, soit constitué afin d'examiner les possibilités de simplifier de façon significative et concrète le régime fiscal québécois, en particulier pour les petites et moyennes entreprises.

4. Qu'avant d'introduire une nouvelle mesure fiscale, le ministère des Finances soit invité à consulter davantage le ministère du Revenu sur l'impact administratif de cette mesure sur les entreprises et à convenir des moyens (formulaires, contrôles, etc.) les moins lourds pour sa mise en œuvre.

5. Que le ministère du Revenu et le ministère des Finances soient invités à conjuguer leurs efforts :

- pour explorer la possibilité de simplifier davantage le formulaire CO-17 s'adressant aux sociétés;
- pour élaborer un formulaire CO-17 « simplifié » de déclaration de revenus des sociétés, à l'intention des petites entreprises du Québec, par analogie avec le formulaire simplifié qui s'adresse aux particuliers;
- pour examiner la possibilité d'exempter de l'obligation de produire une telle déclaration les sociétés en démarrage qui se qualifient pour l'exemption de l'impôt sur le revenu, de la taxe sur le capital et de la cotisation au Fonds des services de santé.

6. Que le ministère du Revenu permette l'accès gratuit aux logiciels de déclaration de revenus, tant pour les particuliers que pour les corporations, ou qu'il prenne les moyens nécessaires pour que les déclarations de revenus puissent se faire en ligne.

7. Que le ministère des Finances du Québec soit invité à explorer, avec les autorités fédérales, les possibilités de mettre sur pied un système de crédit de TPS-TVQ à l'intention des entreprises exportatrices qui sont aux prises, de façon chronique, avec les difficultés de financer ces taxes sur leurs investissements en équipements.

8. Que le ministère du Revenu s'assure que seules les informations qu'il ne peut obtenir d'une autre source gouvernementale et qui sont nécessaires à une saine administration des lois fiscales soient exigées des particuliers en affaires et des entreprises.

9. Que, considérant la complexité du régime fiscal du Québec, le ministère du Revenu accentue ses efforts de formation de son personnel appelé à traiter avec les entreprises.

10. Que le ministère du Revenu soit invité à indiquer, sur tout avis adressé à une entreprise comportant une charge d'intérêt ou une pénalité, les modalités de calcul (période, taux et méthode de calcul).

11. Que le ministère du Revenu se fasse un devoir d'indiquer, le plus souvent possible, dans la correspondance adressée aux entreprises, les coordonnées d'une personne avec qui il serait possible de communiquer facilement pour l'obtention d'une information ou d'explications additionnelles.

qui se traduira, entre autres, par des engagements concrets pris devant l'Assemblée nationale. Il souhaite ardemment que cet immense chantier qui s'ouvre soit l'occasion d'amener le personnel de l'administration publique, en particulier ceux appelés à concevoir des mesures réglementaires et à donner des services aux entreprises, à être plus sensibles aux réalités de celles-ci, en particulier à celles des centaines de milliers de petites entreprises qui constituent la base de notre tissu économique et qui sont les premières affectées par les formalités administratives. La réforme en cours doit être l'occasion d'éveiller le secteur public à ces questions et de développer un partenariat nouveau gouvernement-entreprises dont les retombées ne pourront qu'être positives pour l'avenir de la société québécoise.

COMMENTAIRES DES MEMBRES PROVENANT DES MILIEUX SYNDICAUX

« Bien que nous souscrivions à la plupart des recommandations du rapport, nous tenons à exprimer quelques réserves.

« Nous ne partageons pas la recommandation d'imposer un moratoire sur toute nouvelle exigence administrative visant les entreprises, ni celle de déterminer arbitrairement un objectif de réduction des charges administratives à un grand nombre de ministères et d'organismes gouvernementaux. À notre avis, au-delà du simple fait que de telles recommandations mériteraient d'être amplement débattues et étudiées avec soin, il nous apparaît que celles-ci dépassent largement le cadre de l'allégement réglementaire. Il s'agit de questions qui ultimement relèvent davantage d'une réflexion dans le cadre d'une approche de déréglementation, ce qui est une toute autre perspective.

« D'autre part, au cours de son mandat, le Groupe conseil a remis au gouvernement un ensemble de mesures destinées à permettre de résoudre les problèmes soulevés par les entreprises à l'égard des charges et exigences administratives. En adoptant ces mesures et en les mettant en œuvre, le gouvernement sera en mesure, comme il ne l'a jamais été auparavant, d'alléger et de simplifier les exigences imposées aux entreprises dans l'application des lois et des règlements. Cela conduira à une plus grande efficacité des entreprises, à faciliter leur création et leur développement et à réduire les coûts associés à l'administration de ces exigences administratives, ce que nous partageons.

« Dans un monde où se produisent fréquemment des événements, parfois dramatiques, l'on ne peut limiter raisonnablement le gouvernement dans ses obligations à l'égard des citoyennes et des citoyens; cela est partagé par le Groupe conseil. Que ce soit en matière d'environnement, de santé publique, de prévoyance sociale, tout en recherchant résolument l'efficacité administrative et tout en s'assurant de transparence dans ses rapports avec les entreprises, le gouvernement doit faire primer l'intérêt général. C'est ainsi que nous comprenons le sens de l'allégement réglementaire. »

Claude Rioux et Émile Vallée

RECOMMANDATIONS DU PRÉSENT RAPPORT

GROUPE CONSEIL SUR L'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE

MESURES D'APPLICATION GÉNÉRALE

1. Que, sauf en cas de nécessité absolue, soit imposé aux 20 ministères et organismes apparaissant au tableau 1 du présent rapport, un moratoire de deux ans sur toute nouvelle exigence administrative (permis, rapport, formulaire, etc.) visant les entreprises et découlant des projets de loi et de règlement soumis à l'approbation du gouvernement;

   Qu'il soit permis cependant à un ministère ou à un organisme visé, qui veut édicter une nouvelle exigence administrative à des entreprises, de le faire à la condition de diminuer, dans une proportion au moins équivalente, les exigences administratives qu'il impose par l'entremise d'autres réglementations dont il a la responsabilité.

2. D'exiger des 20 ministères et organismes, dont les formalités imposées aux entreprises ont été inventoriées, qu'ils réduisent d'ici deux ans le nombre de ces formalités d'au moins 20 % par rapport aux données de 1998-1999.

MESURES VISANT L'APPLICATION DES RÈGLES FISCALES

3. Qu'un groupe de travail, formé de représentants du ministère des Finances, du ministère du Revenu et du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire ou, si son mandat n'est pas reconduit, de représentants d'associations de gens d'affaires, soit constitué afin d'examiner les possibilités de simplifier de façon significative et concrète le régime fiscal québécois, en particulier pour les petites et moyennes entreprises.

4. Qu'avant d'introduire une nouvelle mesure fiscale, le ministère des Finances soit invité à consulter davantage le ministère du Revenu sur l'impact administratif de cette mesure sur les entreprises et à convenir des moyens (formulaires, contrôles, etc.) les moins lourds pour sa mise en œuvre.

5. Que le ministère du Revenu et le ministère des Finances soient invités à conjuguer leurs efforts :

- pour explorer la possibilité de simplifier davantage le formulaire CO-17 s'adressant aux sociétés;
- pour élaborer un formulaire CO-17 « simplifié » de déclaration de revenus des sociétés, à l'intention des petites entreprises du Québec, par analogie avec le formulaire simplifié qui s'adresse aux particuliers;
- pour examiner la possibilité d'exempter de l'obligation de produire une telle déclaration les sociétés en démarrage qui se qualifient pour l'exemption de l'impôt sur le revenu, de la taxe sur le capital et de la cotisation au Fonds des services de santé.

6. Que le ministère du Revenu permette l'accès gratuit aux logiciels de déclaration de revenus, tant pour les particuliers que pour les corporations, ou qu'il prenne les moyens nécessaires pour que les déclarations de revenus puissent se faire en ligne.

7. Que le ministère des Finances du Québec soit invité à explorer, avec les autorités fédérales, les possibilités de mettre sur pied un système de crédit de TPS-TVQ à l'intention des entreprises exportatrices qui sont aux prises, de façon chronique, avec les difficultés de financer ces taxes sur leurs investissements en équipements.

8. Que le ministère du Revenu s'assure que seules les informations qu'il ne peut obtenir d'une autre source gouvernementale et qui sont nécessaires à une saine administration des lois fiscales soient exigées des particuliers en affaires et des entreprises.

9. Que, considérant la complexité du régime fiscal du Québec, le ministère du Revenu accentue ses efforts de formation de son personnel appelé à traiter avec les entreprises.

10. Que le ministère du Revenu soit invité à indiquer, sur tout avis adressé à une entreprise comportant une charge d'intérêt ou une pénalité, les modalités de calcul (période, taux et méthode de calcul).

11. Que le ministère du Revenu se fasse un devoir d'indiquer, le plus souvent possible, dans la correspondance adressée aux entreprises, les coordonnées d'une personne avec qui il serait possible de communiquer facilement pour l'obtention d'une information ou d'explications additionnelles.

12. Que le Ministère prenne les mesures nécessaires pour que chaque entreprise soit avisée de tout compte créditeur qu'elle a au ministère du Revenu et que, le cas échéant, la compensation avec toute dette soit effectuée.

13. D'inviter le ministère du Revenu à s'imposer des règles plus strictes quant aux délais de traitement des dossiers et des formalités mettant en cause des entreprises.

MESURES VISANT L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE

14. De donner un mandat formel au ministère de l'Environnement de proposer au Conseil des ministres la mise en place, suivant un échéancier donné, de mesures concrètes de simplification administrative allant dans le sens de celles recommandées par le Groupe conseil dans son rapport de juin 2000 et visant en particulier les procédures d'autorisation prévues aux articles 22 et 31.5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

15. De donner mandat au ministère de l'Environnement de proposer au Conseil des ministres, d'ici un an, une procédure distincte et simplifiée pour les projets appelés à diminuer ou à ne pas augmenter la quantité de rejets dans l'environnement.

16. Que le ministère de l'Environnement soit invité à dresser un bilan du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* et à proposer une révision des projets assujettis, de façon à soustraire certains projets à faible impact environnemental de la procédure d'évaluation environnementale, sans risquer d'affecter la protection de l'environnement.

17. Que le ministère de l'Environnement soit invité à étendre à toutes les régions administratives l'expérience pilote en cours en Mauricie et qui conduit à l'intégration des actes statutaires des entreprises en un seul certificat d'autorisation par entreprise.

MESURES VISANT LE RÉGIME DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

18. De demander à la CSST d'adapter ses systèmes de telle sorte que, dans le cadre du régime de santé et de sécurité du travail, les entreprises puissent avoir accès aux dossiers qui les concernent de même que transiger avec cet organisme d'une façon jugée plus commode, en ayant recours au réseau Internet.

19. De demander à la CSST de préciser rapidement ses orientations en matière de déclaration et de calcul des salaires et de la cotisation, de façon à mieux adapter ces aspects du régime de santé et de sécurité du travail à la réalité des entreprises dont le rythme des activités est difficile à prévoir.

MESURES VISANT CERTAINS SECTEURS D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUES

20. Que Tourisme Québec reçoive le mandat d'entreprendre, avec la participation active des principaux ministères et organismes concernés, des démarches visant à réduire significativement les exigences réglementaires et administratives imposées à l'industrie touristique québécoise (établissements touristiques, camping, restauration, etc.) et à faire rapport de ces démarches au gouvernement.

21. Que la Régie des alcools, des courses et des jeux soit invitée à déposer au Conseil des ministres, dès 2001, des mesures concrètes de simplification administrative pour les entreprises assujetties à la réglementation régissant l'acquisition, la conservation et la vente de boissons alcooliques ainsi qu'un plan d'action qu'elle entend mettre en œuvre pour compléter la réforme de cette réglementation.

22.
- Que le gouvernement examine la possibilité de réviser la réglementation touchant les heures d'affaires des établissements commerciaux dans le sens d'une plus grande libéralisation;
- Que tous les détenteurs de permis de vente de boissons alcoolisées reçoivent un traitement égal quant aux règles relatives aux heures de vente de produits alcoolisés.

23. Que le gouvernement du Québec donne mandat à l'Office de la protection du consommateur de revoir les exigences en matière de marquage unitaire des prix dans une perspective d'allégement, notamment en élargissant la liste des produits exemptés et en relevant le seuil en dessous duquel le marquage unitaire des prix n'est pas requis.

MESURES VISANT UNE UTILISATION ACCRUE DES NTIC AU GOUVERNEMENT

24. Que le gouvernement, et plus particulièrement le ministère de l'Industrie et du Commerce, encourage fortement, par des mesures appropriées, les petites et moyennes entreprises à adopter les NTIC de façon, entre autres, à profiter pleinement des immenses possibilités qu'offrira bientôt la prestation électronique de services gouvernementaux.

25. Que le gouvernement encourage la réalisation, par le CEFRIO ou un autre organisme, d'une étude ayant pour but de préciser les besoins et les attentes des entreprises en matière de NTIC, suivant leur taille et leur secteur d'activité, afin de permettre au gouvernement d'adapter son offre de services électroniques aux réalités de celles-ci.

26. Que, considérant que les travailleurs autonomes et les entreprises de petite taille sont moins présents sur Internet que les grandes entreprises, le gouvernement continue d'offrir les services requis à leur développement par les modes de communication conventionnels, bien qu'il les encourage à passer rapidement au mode de communication électronique.

27. Que le gouvernement du Québec donne mandat aux responsables de la modernisation de la gestion publique de s'assurer, avec la collaboration du Secrétariat à l'allégement réglementaire et des ministères et organismes concernés, que les formalités administratives découlant de la réglementation québécoise, en particulier les formulaires, soient simplifiées avant de passer au mode électronique.

28. Que, dans son plan d'action visant à implanter les NTIC pour la prestation de services aux entreprises et aux citoyens, le gouvernement du Québec priorise les projets touchant l'application des règles fiscales.

29. Que le gouvernement se dote, pour la prestation électronique de services aux entreprises, d'une stratégie qui élimine les dédoublements de collecte de renseignements (ex. : lors du démarrage de l'entreprise ou lors d'un changement d'adresse), en prévoyant notamment une entrée unique de données utilisables par plusieurs ministères ou organismes.

30. Que soient élaborées et maintenues des normes élevées de qualité pour la prestation électronique de services, telles que :

- la mise à jour constante de l'information présentée;
- l'information présentée de façon logique en fonction des besoins (démarrage, embauche, projets d'investissement, etc.) et des profils particuliers de chaque catégorie d'entreprise (secteur d'activité, localisation, nombre d'employés, etc.);
- les réponses adéquates à toutes les demandes de renseignements;
- la rapidité de réponse ou de transaction;
- l'uniformité des modes de présentation et des protocoles de transaction.

MESURE VISANT L'UTILISATION DE SOLUTIONS DE RECHANGE À LA RÉGLEMENTATION

31. D'élaborer, pour le bénéfice des ministères et des organismes, un guide présentant un ensemble de solutions alternatives à la réglementation traditionnelle, et permettant de s'assurer que ces derniers considèrent ces diverses alternatives et procèdent à une analyse des avantages et des coûts de chacune d'elles afin d'opter pour la solution la plus avantageuse pour les entreprises et la société.

MESURE VISANT LA RÉGLEMENTATION MUNICIPALE

32. Que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) soit invité à amorcer avec les unions municipales des discussions visant à alléger la réglementation municipale s'adressant aux entreprises, surtout aux petites entreprises, de façon à ce que cette réglementation ne leur impose pas des contraintes superflues; pour ce faire, les municipalités ne devraient pas craindre de consulter les milieux d'affaires.

Que le MAMM encourage les municipalités à mieux harmoniser leur réglementation avec celle du gouvernement du Québec et avec celle d'autres municipalités;

Que le MAMM sensibilise les municipalités à l'utilité d'effectuer des études d'impact appropriées avant d'assujettir les entreprises à une nouvelle réglementation;

Que, dans la réforme du droit municipal entreprise depuis quelques années, le MAMM insiste pour que l'approche privilégiée dans la délégation des pouvoirs réglementaires soit axée sur la définition d'objectifs à atteindre plutôt que sur la définition de moyens.

MESURES VISANT LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE D'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE

33. Que le gouvernement du Québec adopte des directives énonçant la méthodologie à utiliser et les rubriques à compléter pour l'élaboration d'une étude d'impact par les ministères et les organismes voulant proposer un projet de réglementation ayant un impact significatif sur les entreprises, cela afin d'améliorer la qualité des études d'impact.

34. De modifier sa politique d'allégement réglementaire de façon à ce que les études d'impact des projets de loi et de règlement importants soient facilement accessibles aux groupes intéressés sans que ceux-ci n'aient à recourir à la *Loi sur l'accès*.

35. Que le ministère ou l'organisme qui veut faire adopter un projet de réglementation nécessitant une étude d'impact soit tenu de publier un résumé de cette étude (sur son site Internet ou autrement) :

- dès la période de publication préalable du projet de règlement ou
- en même temps que son dépôt à l'Assemblée nationale, s'il s'agit d'un projet de loi.

36. Que le ministère ou l'organisme qui s'apprête à présenter un projet ne nécessitant pas une étude d'impact au sens du décret (projet ayant un impact anticipé de moins de 10 millions de

dollars), soit tenu de faire état de son principal impact dans un bref document publié sur son site Internet :

- dès la période de publication préalable du projet de règlement ou
- en même temps que son dépôt à l'Assemblée nationale, s'il s'agit d'un projet de loi.

37. Que le ministère ou l'organisme qui veut faire adopter un projet comportant un impact sur l'entreprise, qu'il soit de plus de 10 millions de dollars ou de moins de 10 millions de dollars, soit tenu de publier, en même temps qu'un état de son impact, l'analyse comparative (ou son résumé) des solutions retenues par les principaux États voisins, canadiens et américains, aux prises avec un problème de même nature.

38. De modifier la politique d'allégement réglementaire pour faire en sorte que les ministères et les organismes soient dorénavant tenus de remplir, pour tout projet de loi ou de règlement dont l'impact anticipé pour les entreprises est estimé à moins de 10 millions de dollars, une « déclaration d'impact » qui s'inspire du modèle proposé en annexe au présent rapport.

39. De modifier la politique d'allégement réglementaire pour que la déclaration d'impact soit utilisée par les ministères ou les organismes pour s'acquitter de leur obligation éventuelle de publier l'évaluation d'impact et l'analyse comparative d'un projet.

40. Que le gouvernement se dote d'un mécanisme permettant, une fois l'an si possible, de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi omnibus axé entièrement sur des propositions concrètes d'allégement réglementaire et de simplification administrative émanant des ministères et des organismes.

MESURES VISANT LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU GROUPE CONSEIL

41. De mettre en place, dès que possible, un nouveau groupe conseil sur l'allégement réglementaire, de façon à poursuivre le travail amorcé par l'actuel Groupe conseil et à continuer d'aviser le gouvernement sur les moyens d'alléger la réglementation et de simplifier les formalités administratives affectant les entreprises, en particulier, les petites entreprises.

42. Que le nouveau groupe conseil continue de répondre directement au premier ministre du Québec qui, beaucoup plus qu'un ministre sectoriel, peut coordonner l'action d'allégement réglementaire dans l'ensemble de l'appareil étatique et produire des résultats tangibles.

43. Que le prochain groupe conseil sur l'allégement réglementaire soit formé principalement de gens d'affaires provenant, dans une bonne proportion, du milieu de la PME, ainsi que de deux personnes provenant du milieu syndical et d'une personne provenant directement des milieux environnementaux.

44. Que le mandat du prochain groupe conseil sur l'allégement réglementaire soit essentiellement :

- de travailler avec les ministères et les organismes concernés à la recherche et à l'adoption de mesures susceptibles de répondre aux principales préoccupations des gens d'affaires, à l'égard principalement de la simplification des formalités administratives, telles qu'énoncées dans les rapports du Groupe conseil;
- d'examiner les plans pluriannuels d'allégement réglementaire des ministères et des organismes afin de vérifier si les orientations et moyens d'action répondent aux principales préoccupations des gens d'affaires;
- de suivre les expériences étrangères d'allégement réglementaire et administratif et d'aviser en conséquence le gouvernement dans les rapports à lui remettre;
- d'apprécier le niveau d'application de la politique d'allégement réglementaire, notamment à l'égard de la qualité des études d'impact;
- de sensibiliser les ministères et les organismes à la réalité des PME et de formuler, à l'occasion, au gouvernement son avis sur certains projets de loi et de règlement pouvant affecter les PME;
- de faire rapport annuellement au premier ministre de l'évolution des travaux d'allégement réglementaire et administratif des ministères et des organismes, et de rendre ce rapport public.

ANNEXES

LA CHARTE DE BOLOGNE SUR LES POLITIQUES À L'ÉGARD DES PME

(adoptée le 15 juin 2000)

Les Ministres et les Représentants des gouvernements de : Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Corée, Danemark, Égypte, Espagne, États-Unis, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Inde, Indonésie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Maroc, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Philippines, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Tunisie, Turquie, et Vietnam, **participant à la Conférence de Bologne** :

RECONNAISSANT l'importance grandissante des petites et moyennes entreprises (PME) pour la croissance économique, la création d'emplois, le développement régional et local, et la cohésion sociale, notamment grâce au rôle joué par les femmes entrepreneurs et les jeunes créateurs d'entreprise;

RECONNAISSANT que l'esprit d'entreprise et un secteur de PME dynamique sont importants pour la restructuration des économies et pour la lutte contre la pauvreté;

RECONNAISSANT que la mondialisation, l'accélération du progrès technologique et l'innovation créent de nouvelles opportunités pour les PME, mais entraînent aussi des coûts de transition et de nouveaux défis, et que la mondialisation devrait conduire à une amélioration du niveau de vie pour tous et que ses avantages soient accessibles à tous dans des conditions équitables;

RECONNAISSANT qu'il importe d'adapter les politiques concernant les PME aux circonstances et aux priorités propres à chaque pays et à chaque secteur, tout en contribuant au développement durable et au progrès social;

SE FÉLICITENT des travaux sur les PME menés par l'OCDE [1] et d'autres institutions internationales, et encouragent la poursuite de l'échange multilatéral des expériences et des politiques exemplaires en vue de renforcer les partenariats et la coopération entre les PME des pays Membres et des pays non membres de l'OCDE. De ce point de vue, **la première Conférence des Ministres responsables des PME et des Ministres de l'industrie, organisée conjointement par l'OCDE et l'Italie**, représente une occasion unique de définir des actions concrètes des secteurs public et privé susceptibles d'aider les PME à cultiver leurs atouts au niveau local, tout en mettant à profit les avantages de la mondialisation et de la libéralisation des échanges.

RECONNAISSENT que la compétitivité des PME serait favorisée par :

- Un cadre réglementaire n'imposant pas de contraintes superflues aux PME, et propice à l'esprit d'entreprise, à l'innovation et à la croissance grâce, entre autres, à la promotion d'une bonne gouvernance et d'une plus grande responsabilité des administrations publiques, à l'application d'une politique de concurrence équitable et transparente, à la mise en œuvre de mesures effectives de lutte contre la corruption, et à l'incitation à la mise en place de régimes fiscaux transparents, stables et non discriminatoires;
- Des politiques d'éducation et de gestion des ressources humaines qui favorisent une culture de l'innovation et de l'esprit d'entreprise, y compris par la formation continue et l'apprentissage tout au long de la vie, qui encouragent la mobilité des ressources humaines, et qui remédient aux déficits de qualifications par une meilleure adéquation entre l'enseignement et la demande sur le marché du travail;
- Un accès effectif des PME aux services financiers, en particulier au capital de départ, aux fonds de roulement et au capital-développement, y compris à des instruments financiers innovants destinés à réduire les risques et les coûts de transaction associés au financement des PME;
- Un environnement qui favorise le développement et la diffusion des nouvelles technologies par les PME et vers les PME, afin de tirer parti de l'économie fondée sur le savoir;
- Le renforcement des partenariats public-privé et d'un dialogue politique et social impliquant les parties prenantes aux plans territorial et institutionnel, comme instruments de l'échange d'information, de l'exploitation des connaissances et de l'élaboration des politiques;
- Un effort pour assurer l'efficacité des politiques en faveur des PME par rapport à leur coût, ainsi que leur cohérence avec les autres politiques nationales et les programmes existants des organisations internationales.

1. Incluant la Communauté européenne.

RECONNAISSANT la contribution vitale de l'innovation à la compétitivité des PME, le rôle central joué par les PME dans les systèmes nationaux d'innovation, et l'importance d'un meilleur accès à l'information, au financement et à la constitution de réseaux pour faciliter le processus d'innovation, RECOMMANDENT qu'en développant les politiques concernant les PME les points suivants soient considérés :

- Que la capacité des PME à gérer l'innovation soit améliorée : en facilitant le recrutement et la formation de personnel qualifié; en diffusant une culture de l'innovation; en disséminant l'information relative aux technologies et aux marchés, et en assurant les mesures de soutien correspondantes (grâce, par exemple, à une amélioration des mécanismes du marché du travail concernés, des liens entre le système éducatif et les entreprises, et des relations de l'industrie avec la recherche publique et les universités);
- Que les obstacles financiers à l'innovation dans les PME soient réduits : *I)* en facilitant le développement des mécanismes de marché pour le financement sous forme de capitaux propres, ainsi que les services connexes, en particulier pour les jeunes entreprises innovantes; *II)* en promouvant les programmes et mesures de partage des risques, y compris le cas échéant le soutien financier et les incitations fiscales à la R-D et à l'innovation; et *III)* en soutenant les initiatives qui contribuent à développer des « partenariats pour l'innovation » entre entrepreneurs, organismes publics et financiers;
- Que l'accès des PME aux réseaux nationaux et mondiaux d'innovation soit facilité, et qu'elles soient encouragées à participer davantage aux programmes publics de R-D et aux marchés publics.

RECONNAISSANT que les grappes d'entreprises [2] et les réseaux peuvent jouer un rôle important pour stimuler la capacité d'innovation et la compétitivité des PME, RECOMMANDENT qu'en développant les politiques concernant les PME les points suivants soient considérés :

- Que soit facilitée la constitution de partenariats faisant intervenir des acteurs privés, des ONG et différents niveaux et domaines de l'administration publique dans le cadre de stratégies de développement de grappes et de réseaux d'entreprises locaux;
- Que le secteur privé joue un rôle moteur dans les initiatives de création de grappes d'entreprises, le secteur public jouant un rôle de catalyseur en fonction des priorités nationales et locales (par exemple, entre autres, en facilitant l'investissement privé par des incitations publiques, en facilitant l'accès au capital de départ, et en évaluant les résultats des initiatives de création de réseaux);
- Que les organismes publics et privés stimulent la croissance des grappes d'entreprises (existantes ou naissantes) : en améliorant leur accès à des locaux et à des infrastructures de communication et de transport efficaces; en facilitant la spécialisation locale des relations université-industrie; en diffusant une information ciblée, notamment sur les atouts des localisations et les avantages offerts à l'investissement; et en encourageant les réseaux de fournisseurs, les services de soutien technique, les cercles d'apprentissage et d'autres activités de collaboration.

RECONNAISSANT que le commerce électronique crée de nouvelles opportunités et de nouveaux défis pour les PME, RECOMMANDENT qu'en développant les politiques concernant les PME les points suivants soient considérés :

- Que le point de vue des PME soit pleinement pris en considération dans l'élaboration des principes directeurs, des réglementations, et des instruments relatifs aux technologies de l'information et des communications (TIC) et au commerce électronique, en tenant compte notamment des conclusions de la Conférence ministérielle de l'OCDE, tenue à Ottawa en octobre 1998;
- Que la sensibilisation des PME aux avantages de la société de l'information et de l'intégration de l'utilisation de l'Internet dans leurs stratégies soit stimulée : *I)* en encourageant la diffusion de l'information sur les opportunités et les difficultés liées au commerce électronique; *II)* en supprimant les obstacles juridiques superflus liés au support papier que peuvent rencontrer les transactions commerciales électroniques, ainsi que les obstacles administratifs à la création et au développement de nouvelles firmes; *III)* en promouvant un marché concurrentiel d'infrastructures de réseau de qualité; et *IV)* en utilisant Internet dans les relations entre les administrations publiques et les PME, et en promouvant des initiatives de passation de marchés publics par voie électronique qui soient accessibles aux PME sur un pied d'égalité;
- Que la participation des PME au commerce électronique soit renforcée : *I)* en favorisant un environnement propice aux initiatives des entreprises qui visent à promouvoir l'utilisation du commerce électronique (par exemple, centres de ressources et de démonstration, initiatives de formation, projets pilotes); *II)* en encourageant le développement de cadres effectifs et conviviaux pour la certification, l'authentification, les systèmes de sécurité des transactions, la protection de la vie privée et des consommateurs, et plus

---

2. Les grappes d'entreprises peuvent être définies comme des réseaux de production composés de firmes fortement interdépendantes (y compris des fournisseurs spécialisés), liées les unes aux autres dans une chaîne de production de valeur ajoutée. Dans certains cas, les grappes d'entreprises comportent aussi des alliances avec des universités, des instituts de recherche, des services à forte intensité de savoir offerts aux entreprises, des institutions d'intermédiation (consultants par exemple), et des clients. [Cf. Boosting Innovation : The Cluster Approach (OCDE, 1999)].

généralement en offrant un environnement économique favorable au commerce électronique dans des domaines comme les échanges, la concurrence, les droits de propriété intellectuelle (DPI), les normes et la fiscalité; et *III)* en permettant aux PME de travailler dans un cadre juridique en matière de commerce électronique qui soit clair, cohérent et prévisible et qui permette d'accéder à des mécanismes de résolution des différents hors-tribunaux sans coûts ou complications excessifs.

RECOMMANDENT, pour le renforcement de la compétitivité des PME des économies en transition et des pays en développement, et de leurs partenariats avec les PME des pays de l'OCDE, qu'en développant les politiques concernant les PME les points suivants soient considérés :

- Que la coordination entre gouvernements et organisations régionales et internationales en matière de programmes de développement industriel et d'initiatives visant à soutenir la croissance des PME des économies en transition et des pays en développement soit améliorée;
- Que les services de soutien et les services financiers, y compris ceux offerts par des organes intermédiaires (par exemple, organisations d'aide mutuelle, associations professionnelles, centres techniques, grappes d'entreprises, etc.), soient encouragés de façon à stimuler la coopération internationale et les partenariats entre PME, et à offrir un meilleur accès à l'information, aux ressources financières et technologiques, et aux nouveaux marchés;
- Que les politiques relatives aux PME dans les économies en transition et en développement favorisent le développement à long terme de ce secteur et encouragent la mise en réseau. Il importe de supprimer les mécanismes politiques et institutionnels qui favorisent les grandes entreprises, souvent contrôlées par l'État, au détriment des PME, notamment dans les secteurs qui ne se caractérisent pas par des économies d'échelle ou d'autres conditions de « monopole naturel ».

ACTIONS FUTURES

Les Ministres et les Représentants des gouvernements des pays participant à la Conférence de Bologne :

CONVIENNENT d'œuvrer ensemble, comme au sein des organisations internationales, pour améliorer la complémentarité des initiatives bilatérales et multilatérales visant à promouvoir la constitution de partenariats de PME à l'échelle mondiale, et pour faciliter la mise à disposition des instruments financiers et non financiers appropriés afin de promouvoir le développement des PME.

RECONNAISSENT l'utilité d'une comparaison internationale des progrès de l'efficacité des politiques à l'égard des PME, du cadre réglementaire des PME, et de la performance de ces entreprises, fondée sur des données et des statistiques recueillies aux niveaux national et infranational, y compris sur le commerce électronique.

PRENNENT NOTE, avec intérêt, de la **proposition italienne de Réseau international pour les PME (RIPME)** et de l'initiative italienne de le promouvoir. Ils **SE FÉLICITENT** de l'offre de l'Italie de réaliser une étude de faisabilité, y compris une évaluation des besoins, qui définira la conception et le développement possibles de ce projet, et qui pourrait bénéficier du soutien de pays intéressés ainsi que de contributions du secteur privé. **Les ministres et l'OCDE seront tenus informés des résultats de l'étude de faisabilité** [*cf. le document de la Conférence intitulé « Proposition italienne de Réseau international pour les PME (RIPME) »*].

CONVIENNENT qu'il importe de prolonger les résultats de la Conférence de Bologne et de poursuivre entre pays Membres de l'OCDE et pays non membres le dialogue sur les politiques suivies, et **EXPRIMENT LEUR INTÉRÊT** pour l'éventualité d'une deuxième conférence des ministres chargés des PME et des Ministres de l'industrie pour analyser les incidences sur les PME des nouvelles évolutions liées à la mondialisation.

DESCRIPTION ET ÉVALUATION DU COÛT DE CERTAINES EXIGENCES ADMINISTRATIVES IMPOSÉES AUX ENTREPRISES QUÉBÉCOISES

1. La déclaration annuelle selon la *Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales*

L'entreprise immatriculée au Registre des entreprises du Québec doit déposer annuellement une déclaration pour mettre à jour les informations qui la concerne. Ces informations visent principalement à faire connaître au public les noms commerciaux utilisés par l'entreprise, la composition de son conseil d'administration ou de ses associés ainsi que les adresses où elle fait des affaires au Québec.

Chaque entreprise doit déposer sa déclaration annuelle sur un formulaire fourni par l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF) pendant la période prévue par règlement, qui varie selon la forme juridique de l'entreprise. Le formulaire transmis par l'IGIF correspond à la forme juridique de l'entreprise et contient déjà l'information déclarée par cette dernière. Ce formulaire est accompagné d'un guide explicatif. L'entreprise mettra à jour, le cas échéant, l'information qui la concerne, signera le formulaire et l'accompagnera des droits exigibles qui varient entre 32 $ et 79 $.

Cette formalité est obligatoire sous peine de radiation d'office par l'IGIF de l'inscription au registre. La radiation comporte différentes conséquences juridiques pour l'entreprise : mentionnons, à titre d'exemple, que la radiation d'office entraîne la dissolution d'une personne morale constituée par une loi du Québec (ex. : la *Loi sur les compagnies du Québec*, la *Loi sur les coopératives*); elle devient donc techniquement incapable d'agir.

Considérant que 397 080 entreprises à but lucratif ont eu à produire une déclaration annuelle en 1998 et que le temps consacré à une telle déclaration peut être de 10 à 30 minutes selon qu'il s'agit d'une entreprise individuelle, d'une société ou d'une personne morale, on estime globalement à quelque **8 millions de dollars** le coût de conformité à cette formalité.

2. Le certificat de vérification mécanique de la SAAQ

Conformément aux articles 540 et suivants du *Code de la sécurité routière* et aux dispositions du *Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers*, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) a la responsabilité de gérer la vérification mécanique de diverses catégories de véhicules qui circulent sur les routes du Québec.

Suivant la fréquence prévue au Code (annuelle, semestrielle ou ponctuelle), les entreprises désignées doivent se rendre à un garage, dont le mécanicien est accrédité, pour procéder à l'inspection du véhicule visé. Selon la SAAQ, il faut entre 30 et 45 minutes pour effectuer l'inspection requise. Le mécanicien remplit le formulaire 6102-8 fourni par la SAAQ. Une fois inspecté, le véhicule est déclaré conforme aux normes ou non conforme. S'il est déclaré conforme, on remet une vignette de conformité au propriétaire. Si le véhicule est déclaré non conforme, le propriétaire doit faire effectuer les réparations appropriées avant de recevoir la vignette de conformité pour le véhicule visé.

Le garage exige entre 50 $ et 75 $ pour effectuer l'inspection et remplir le formulaire prescrit. On peut aussi estimer globalement à deux heures le temps que le propriétaire ou un employé prend pour faire faire l'inspection. En ajoutant le coût de l'essence et de la vignette, on estime à environ **40 millions de dollars** le coût total des 320 700 vérifications mécaniques effectuées pour l'ensemble du Québec en 1998-1999, sans compter la perte de revenus résultant de la non-utilisation du véhicule.

Ces coûts sont entièrement assumés par les propriétaires des véhicules visés.

3. La déclaration des salaires à la CSST par les entreprises de construction

En vertu de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, toute entreprise comptant au moins un travailleur doit remplir et transmettre à la CSST une déclaration des salaires avant le 15 mars de l'année. Cette déclaration sert de base de calcul pour le paiement de sa prime.

Dans sa déclaration qu'il peut remplir à l'aide d'un guide détaillé de 36 pages, d'un guide abrégé de 28 pages ou d'informations équivalentes sur le site Web de la CSST, l'employeur doit essentiellement faire état de deux informations : les salaires assurables versés l'année précédente et les salaires assurables prévus dans l'année courante. Ainsi la « Déclaration des salaires 2000-2001 », que les employeurs sont tenus de produire avant le 15 mars de cette année, doit comprendre les salaires assurables réellement versés en 2000 et les salaires assurables prévus en 2001. Qu'il s'agisse de salaires assurables versés ou de salaires assurables prévus, l'entreprise doit répartir ces salaires entre plusieurs catégories ou unités de classification lorsque la décision de classification qui lui est transmise par la CSST, à l'automne, lui fait obligation de classer ses activités en plusieurs

unités plutôt qu'en une seule. Il y aurait 30 000 entreprises dans cette situation particulière sur un total de 176 000 inscrites à la CSST. Par ailleurs, l'entreprise n'envoie aucun paiement avec sa déclaration. Elle ne paie sa prime qu'après avoir reçu son avis de cotisation de la Commission (celle-ci expédie de tels avis à compter du mois de mars).

En plus de servir de base au calcul de la prime pour l'année courante, la déclaration est l'occasion de relever tout écart entre le salaire effectivement versé pour l'année précédente et le salaire qui avait alors été prévu, en vue d'un ajustement de la prime pour une telle année, avec intérêt. La CSST paie des intérêts en cas de révision de la prime à la baisse et en perçoit, au même taux, en cas de révision à la hausse.

Pour les 20 000 entreprises de construction, l'exercice est plus compliqué dans l'ensemble que pour les autres entreprises. D'une part, l'entreprise de construction se voit souvent attribuer plusieurs unités de classification, ce qui l'oblige alors, sous peine d'être classée dans l'unité correspondant au taux de prime le plus élevé, à conserver sur une base hebdomadaire la trace des activités effectuées par chaque employé, en considérant par ailleurs les spécifications propres au secteur de la construction. D'autre part, la réglementation actuelle pose fondamentalement comme hypothèse qu'une entreprise est à même d'évaluer, le 15 mars, les contrats qu'elle obtiendra le reste de l'année, ce qui est jugée irréaliste par l'entreprise de construction qui se plaint de devoir faire à cet égard, plus qu'aucune autre entreprise, toute sorte de spéculations.

Pour être rempli dans le seul secteur de la construction, ce formulaire de déclaration des salaires de la CSST pourrait impliquer des coûts se rapprochant d'une **vingtaine de millions de dollars**, considérant notamment le nombre important d'entreprises du secteur de la construction ainsi que le temps minimal hebdomadaire qu'il pourrait requérir durant une dizaine de mois de l'année, très souvent le temps de l'entrepreneur lui-même.

4. La déclaration des taxes de vente au Québec

Chaque entreprise individuelle ou personne morale enregistrée doit charger la TVQ de même que la TPS sur ses ventes et les payer à ses fournisseurs. Elle récupère la valeur de la TVQ et de la TPS payées sur les intrants de production. Elle remet au ministère du Revenu Québec (MRQ) la différence entre les taxes perçues et les taxes payées sur intrants. Les petits fournisseurs, dont le montant de ventes taxables est de 30 000 $ ou moins, ont le choix de s'inscrire ou non comme mandataires.

Le MRQ produit un guide fournissant des renseignements généraux (63 pages), un guide pour déterminer qui doit s'inscrire (15 pages) et de nombreuses annexes (plus de 40) pour tenir compte des cas particuliers. L'entreprise doit produire un rapport mensuel obligatoire si ses ventes taxables dépassent 6 millions de dollars, trimestriel si elles sont inférieures à 6 millions de dollars et annuel si elles représentent moins de 500 000 $.

La TVQ et la TPS sont presque entièrement harmonisées et le mandataire n'a à produire qu'un seul rapport pour les deux taxes, bien qu'il faille répartir les deux taxes. Un seul paiement doit être exécuté pour les deux taxes. Le rapport peut être produit sur support papier ou électronique de même que le paiement, à la condition qu'il s'agisse d'une déclaration simple sans annexe. La déclaration de la TPS/TVQ peut aussi être produite selon une méthode rapide si les ventes taxables ne dépassent pas 200 000 $. Une méthode abrégée peut être utilisée pour calculer les crédits de taxes sur intrants (CTI) et les remboursements de taxes sur intrants (RTI), si les ventes taxables sont inférieures à 500 000 $. Enfin, si la taxe à payer ne dépasse pas 1 000 $, l'entrepreneur peut demander de ne pas devoir produire de déclaration au cours de l'exercice.

Pour exercer son rôle de mandataire, l'entrepreneur doit tenir une comptabilité rigoureuse qui comprend notamment les tâches suivantes : facturer la TPS/TVQ sur ses ventes taxables, totaliser la TPS/TVQ sur ses ventes, identifier et totaliser la TPS/TVQ sur ses achats d'intrants taxables, calculer la TPS/TVQ nette et remplir la déclaration.

Il y avait plus de 500 000 mandataires inscrits au MRQ au 31 mars 1999. Il y a eu plus de 336 000 déclarations trimestrielles et plus de 2 000 000 de déclarations mensuelles. Les entrepreneurs retirent des gains d'encaisse du fait qu'ils n'ont pas à débourser immédiatement les taxes à Revenu Québec, les grandes entreprises en profitant le plus. Les coûts de conformité à la réglementation relative à la TPS et à la TVQ n'ont pas été évalués avec précision mais ils pourraient requérir, selon certaines études, plus de 32 heures par année pour les petites entreprises, seulement pour la TPS. Il y a donc lieu de croire que, globalement il pourrait en coûter aisément plus de un milliard de dollars pour l'ensemble des entreprises assujetties à la TPS/TVQ.

5. La cotisation au Fonds national de la formation de la main d'œuvre (FNFMO)

Toute entreprise dont la masse salariale excède 250 000 $ pour une année civile est tenue de participer au développement de la formation de sa main-d'œuvre en consacrant en dépenses de formation un montant représentant au moins 1 % de sa masse salariale.

Ainsi, toute entreprise assujettie à la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* (ci-après, la Loi) doit produire une déclaration au ministère du Revenu du Québec. Ce formulaire (*Sommaire des retenues et des cotisations de l'employeur)* bien que simple en apparence, implique une somme de travail assez considérable pour l'entreprise ou le professionnel externe. Pour remplir ce formulaire, l'entreprise doit en effet calculer sa masse salariale, le tout conformément à l'annexe prévue dans la Loi. Pour identifier, le cas échéant, sa contribution au FNFMO, l'entreprise devra comptabiliser toutes les dépenses liées à la tenue d'activités de formation. Cet exercice peut devenir fastidieux compte tenu de la réglementation afférente à l'identification des dépenses admissibles. Pour ce faire, l'entreprise tient à jour un registre et conserve les informations relatives aux heures de formation et au salaire de chaque employé pour déterminer les dépenses en dollars. Comme le total des dépenses excédant le 1 % de la masse salariale peut être reporté à l'année suivante, l'entreprise a tout intérêt à maintenir un tel registre.

La réglementation impose également à l'entreprise d'émettre au moins une fois l'an une attestation des activités de formation suivies par chaque employé.

En outre, l'entreprise doit transmettre à Emploi-Québec un rapport *Formulaire à remplir par l'employeur*. L'objectif recherché par ce formulaire est de fournir des renseignements généraux sur les activités de formation tenues par les entreprises (par exemple, qui reçoit la formation et qui la dispense). L'information colligée dans le registre doit être utilisée pour remplir ce rapport.

Un peu plus de 30 000 entreprises, dont la masse salariale dépasse 250 000 $, étaient tenues en 1998-1999 de remplir ces formalités. Selon les informations obtenues d'entreprises, elles devaient consacrer entre 20 heures (temps d'entreprise et temps professionnel) et au moins 180 heures par année à ces formalités, pour un coût global estimé de plus de **45 millions de dollars**.

Cette évaluation ne tient pas compte des coûts engendrés par les activités liées à la planification de la formation au sein de l'entreprise (ex. : évaluation des besoins de formation, préparation d'un plan de formation, recherche de formateurs). Il s'agit donc d'une estimation très conservatrice.

6. Le Relevé 1 des revenus d'emploi et le *Sommaire des retenues et des cotisations de l'employeur*

Chaque année, les employeurs doivent transmettre au ministère du Revenu du Québec (MRQ) les relevés de déclaration des traitements, des salaires, des avantages imposables, des pourboires et de toute autre rémunération de chaque employé. Un total de 5 949 729 Relevés 1 ont ainsi été transmis en 1998-1999 au MRQ, dont environ 4 600 000 pour les employés du secteur privé.

Tous les Relevés 1 d'une même entreprise sont annexés au *Sommaire des retenues et des cotisations de l'employeur* (RLZ-1.S) qui est un formulaire (deux pages) sur lequel apparaîtra, en synthèse, le total des retenues et des cotisations à verser : impôts, cotisation au Fonds des services de santé (FSS), cotisation à la Commission des normes du travail (CNT), cotisation au Fonds national de formation de la main-d'œuvre (FNFMO), etc. En 1998-1999, 309 454 *Sommaires des retenues et des cotisations d'employeurs* ont ainsi été transmis au MRQ.

L'établissement du Relevé 1 comme du Sommaire peut être, pour les entreprises informatisées et de grande taille, une opération assez mécanique et relativement simple en soi. Il exige toutefois, à l'étape de la préparation de la paye, des calculs qui sont largement imputables à la complexité des exigences réglementaires, lesquelles sont expliquées dans un guide qui compte 55 pages et qui s'appuie sur plusieurs documents dont les tables de retenues à la source pour calculer les cotisations au Régime des rentes et l'impôt à verser.

Sur la base de l'information recueillie auprès de firmes comptables, il a été estimé que la préparation des quelque 4,5 millions de Relevés 1 pouvait aisément représenter, pour les entreprises québécoises, des coûts globaux estimés à **plus de 150 millions de dollars**. Quant au *Sommaire des retenues et des cotisations d'employeurs*, il représente globalement des coûts estimés **à environ 20 millions de dollars** sans compter cependant le temps requis pour estimer les dépenses admissibles en vertu de la *Loi sur le développement de la formation de la main-d'œuvre* qui génère des coûts appréciables pour les entreprises assujetties, comme nous l'avons vu plus tôt.

7. La démarche administrative requise par le régime d'équité salariale, pour les petites entreprises

En vertu de la *Loi sur l'équité salariale*, toute entreprise de 10 salariés ou plus doit avoir déterminé, au plus tard le 21 novembre 2001, les ajustements salariaux nécessaires pour accorder, à travail *équivalent*, la même rémunération aux salariés qui occupent des emplois à prédominance féminine que celle accordée aux salariés occupant des emplois à prédominance masculine. L'atteinte d'un tel objectif, qui suppose une comparaison d'emplois différents (par exemple, des emplois de secrétaire avec des emplois de mécanicien), implique une démarche administrative structurée. L'entreprise pourra étaler jusqu'en novembre 2005 la mise en œuvre des ajustements ainsi déterminés.

La loi balise la démarche à suivre afin de déterminer les ajustements salariaux dans le cas des entreprises de 50 à 99 employés et, d'une manière plus élaborée encore, dans le cas des entreprises de 100 employés et plus. En ce qui concerne les entreprises de 10 à 49 employés, une démarche organisée s'avère tout aussi impérative, mais la loi est muette quant à sa teneur tout en précisant que « l'employeur doit s'assurer que sa démarche est exempte de discrimination fondée sur le sexe ».

L'entreprise a ici fondamentalement deux possibilités : s'en remettre à un spécialiste en équité salariale ou suivre le guide que la Commission de l'équité salariale a produit dans le cadre des responsabilités d'élaboration d'outils devant bénéficier aux petites entreprises, qui lui sont confiées par la loi (art. 93, par. 9). En ce qui concerne la première hypothèse, il faut rappeler l'évaluation faite dans le rapport du Groupe conseil de juin 2000, voulant qu'il en coûte entre 6 000 $ et 12 000 $ pour l'entreprise qui fait sa démarche d'équité salariale en s'en remettant, pour l'essentiel, à un expert externe.

En ce qui a trait à la seconde possibilité, qui sollicite nécessairement plus de temps de certains personnels et du dirigeant d'entreprise, la démarche proposée par le guide de la Commission se décompose en étapes de nature très technique : l'identification des catégories d'emploi à prédominance féminine, à prédominance masculine et mixtes; la comparaison des catégories d'emplois à prédominance féminine avec les catégories d'emplois à prédominance masculine en tenant compte des facteurs de comparaison prévus dans la loi; la mesure de l'écart de rémunération entre catégories d'emplois selon la méthode individuelle (comparaison par paire) ou selon la méthode globale en fonction de la courbe de rémunération (courbe salariale), etc.

Il est vraisemblable de croire que globalement les coûts de cette deuxième approche seront au moins du même ordre que ceux de la première approche pour les milieux de petites entreprises concernées, soit au total **entre 200 et 400 millions de dollars.**

8. L'obtention d'un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement

La *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) a pour objet de préserver la qualité de l'environnement, de promouvoir son assainissement et de prévenir sa détérioration. Un des moyens prévus par la législation est d'établir un régime préventif visant à soumettre certaines activités ou projets à l'obligation d'obtenir une autorisation préalable du ministère de l'Environnement. L'article 22 vise à prévenir la dégradation de l'environnement en obligeant les citoyens, les entreprises et autres à demander une autorisation avant d'agir. Il fait principalement référence aux projets en milieu terrestre et aux travaux ou ouvrages en milieu hydrique ou humide qui sont susceptibles de résulter en émission ou en rejet de contaminants dans l'environnement.

La procédure pour obtenir un certificat d'autorisation prévoit que le demandeur remplit le formulaire prescrit par le MENV (disponible sur Internet et spécifique à chaque secteur (agricole, forestier, etc.). Il est possible de rencontrer, à cette étape, un représentant régional du MENV pour obtenir les informations qui permettront de bien compléter la demande de certificat. Les informations requises sont pour tous les projets : l'identification du demandeur, la description du projet (la description cadastrale, la nature des activités à réaliser, les conséquences possibles en matière d'émission de contaminants) ainsi qu'un certificat de conformité à la réglementation municipale délivré par la ou les municipalités concernées par le projet.

De plus, des informations spécifiques reliées à la nature du projet et au secteur industriel concerné sont exigées. À titre d'exemple, pour un projet du secteur agricole il existe 8 annexes répertoriées qui peuvent être remplies selon les composantes prévues au projet. Pour certaines de ces annexes, le recours à des experts externes est nécessaire (agronome, arpenteur, etc.).

Le dossier est par la suite analysé au MENV et peut générer une nouvelle demande de renseignements complémentaires. Après la délivrance du certificat d'autorisation, le MENV s'assure en cours de réalisation et à la fin du projet de la conformité des travaux avec le certificat d'autorisation.

Les quelque 4 000 certificats d'autorisation, délivrés annuellement en vertu de l'article 22, sont traités, dans 75 % à 80 % des cas, à l'intérieur d'un délai de 90 jours. Les coûts d'obtention de ces certificats varient énormément d'un projet à l'autre. Ils peuvent être de quelques centaines de dollars jusqu'à plusieurs dizaines de milliers de dollars, si bien que, globalement, il y a lieu de croire que les coûts administratifs de ces 4 000 certificats pourraient aisément atteindre plusieurs millions de dollars pour l'ensemble des entreprises touchées.

DÉCLARATION D'IMPACT

A) IDENTIFICATION DU PROJET ET DU PROBLÈME À RÉSOUDRE

1. **Ministère / organisme :** _____

2. **Personne à contacter :** _____ **No de téléphone :** _____

3. **Titre du projet :** _____

4. **Bref résumé :** _____

_____

5. **Catégorie d'entreprises touchées :**

Taille de l'entreprise : ☐ PME ☐ Grande ☐ Général

Coûts à l'entreprise : ☐ < 10 M$ ☐ > 10 M$

6. **Problème à résoudre :** _____

_____

B) PRINCIPAL IMPACT DU PROJET

1. **Coûts du projet pour le secteur privé :**

a) secteur(s) visé(s) : _____

_____

b) nombre d'entreprises : _____

c) charges imposées (identification, évaluation) : _____

- coûts administratifs : _____

_____

- coûts en capital : _____

_____

- coûts indirects : _____

_____

d) autres coûts (identification, évaluation) : _____

_____

e) évaluation globale des coûts : _____

2. Coûts pour le secteur public :

- évaluation globale des coûts : _____

3. Avantages du projet :

a) Identification des avantages : _____

_____

b) Appréciation des avantages : _____

_____

C) AUTRES SOLUTIONS

1. Sommairement, décrire l'autre ou les autres solution(s) envisagée(s), avec leurs coûts et avantages : _____

_____

_____

2. Si aucune autre solution n'a été envisagée, indiquer pourquoi : _____

_____

_____

D) ANALYSE COMPARATIVE

Indiquer les solutions retenues par les États voisins aux prises avec un problème de même nature : _____

_____

_____

_____

LISTE DES ASSOCIATIONS AYANT DÉPOSÉ UN MÉMOIRE AU GROUPE CONSEIL EN 2000*

1. Association des détaillants en alimentation du Québec (ADAQ).
2. Association des industries forestières du Québec (AIDQ).
3. Association des manufacturiers et exportateurs du Québec.
4. Camping Québec.
5. Centre patronal de l'environnement du Québec (CPEQ).
6. Chambre de commerce du Québec.
7. Regroupement des jeunes gens d'affaires du Québec.

* Ces mémoires s'ajoutent aux 23 mémoires reçus aux mêmes fins en 1999.

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS DANS LE RAPPORT

ACFPC	Association canadienne des fabricants de produits chimiques
ACNOR	Association canadienne de normalisation
AIFQ	Association des industries forestières du Québec
BNQ	Bureau de normalisation du Québec
BTF	Business Task Force on Regulatory Impact
CEFRIO	Centre francophone de recherche en informatisation des organisations
CIRANO	Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations
CLD	Centre local de développement
CLE	Centre local d'emploi
CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CSA	Canadian Standard Association
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
CTQ	Commission des transports du Québec
EPA	Agence américaine de protection de l'environnement
FAPAQ	Société de la faune et des parcs du Québec
FCEI	Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
FSC	Forest Stewardship Council
FSS	Fonds des services de santé
FTQ	Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
GORR	Governor's Office of Regulatory Reform
IGIF	Inspecteur général des institutions financières
ISO	International Organization for Standardization
IRSST	Institut de recherche en santé et en sécurité du travail
ISQ	Institut de la statistique du Québec
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement
MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MENV	Ministère de l'Environnement
MF	Ministère des Finances du Québec
MIC	Ministère de l'Industrie et du Commerce
MJQ	Ministère de la Justice du Québec
MRC	Municipalité régionale de comté
MRCI	Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
MRN	Ministère des Ressources naturelles
MRQ	Ministère du Revenu du Québec
MSS	Ministère de la Solidarité sociale
NCP	Normes canadiennes de la publicité
NEQ	Numéro d'entreprise du Québec
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OAL	Office of Administrative Law
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIRA	Office of Information and Regulatory Affairs
OMB	Office of Management and Budget
OPC	Office de la protection du consommateur
ORR	Office of Regulatory Reform
PAVAC	Programme d'arbitrage pour les véhicules automobiles du canada
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PRRI	Programme de réduction des rejets industriels
RACJ	Régie des alcools, des courses et des jeux
RBQ	Régie du bâtiment du Québec
RIU	Regulatory Impact Unit
RRQ	Régie des rentes du Québec
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SADC	Société d'aide au développement des collectivités
SAREG	Secrétariat à l'allégement réglementaire
SBA	Small Business Administration
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
TPS	Taxe sur les produits et les services
TVQ	Taxe de vente du Québec

NOTES BIOGRAPHIQUES SUR LES MEMBRES DU GROUPE CONSEIL SUR L'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE

MONSIEUR BERNARD LEMAIRE

Monsieur Bernard Lemaire est né à Drummondville le 6 mai 1936. Après avoir terminé ses études primaires et secondaires dans sa ville natale, monsieur Lemaire s'inscrit en 1957 en génie civil, d'abord à l'Université de Sherbrooke, puis à l'Université McGill de Montréal.

En 1960, Bernard Lemaire se joint à l'entreprise familiale, la Drummond Pulp and Paper, puis en 1963, il fonde Papier Cascades inc. à Kingsey Falls en compagnie de son père et de son frère Laurent, qui devient Cascades inc. à la suite d'une première inscription à la Bourse de Montréal en 1982. Pendant près de 20 années, il occupe la présidence de l'entreprise pour ensuite la céder à son frère Laurent en 1992.

Aujourd'hui, monsieur Lemaire occupe la présidence du conseil d'administration de Cascades inc. et est président et chef de la direction de Boralex inc., la filiale du secteur énergie du Groupe Cascades. De plus, il siège au conseil d'administration de plusieurs sociétés, notamment : la Banque nationale du Canada, Gaz Métropolitain, Groupe Laperrière et Verreault, Les Industries Paperboard international inc., Les Papiers Perkins ltée, Rolland inc., Norampac inc. et Boralex inc.

En 1985, le journal *Finances* lui décerne le titre d'homme d'affaires de l'année et, en 1986, il obtient un Doctorat honorifique en administration de l'Université de Sherbrooke. En 1988, monsieur Lemaire est nommé Officier de l'Ordre du Canada et reçoit l'Iris d'honneur pour sa contribution à l'avancement de la gestion des ressources humaines. L'École des hautes études commerciales lui octroie un Doctorat Honoris Causa en juin 1995 et on lui décerne le titre d'Officier de l'Ordre national du Québec. En 1998, la distinction de Chevalier de l'Ordre national de la Légion donneur lui est accordée par le Président de la République française.

Monsieur Lemaire étant lié étroitement au succès de Cascades, il a été reconnu lors de concours tels : Les Mercuriades, l'Entreprise de l'année, le Cercle des bâtisseurs, Prisme, Les Olympiades industrielles.

MONSIEUR L. PIERRE COMTOIS

Monsieur Pierre Comtois est diplômé de la faculté de droit de l'Université de Montréal et il a été admis au Barreau du Québec en 1976. Il s'est joint au Service juridique de la General Motors du Canada Limitée en 1977 à titre de conseiller juridique. En 1978, il a été promu au poste de conseiller au service des relations gouvernementales au siège social de la société à Oshawa (Ontario) et il y a également œuvré à titre de conseiller juridique. En 1981, il est promu au poste de conseiller régional, puis à celui de directeur de ce service pour les activités de General Motors au Québec.

En 1990, il est promu au poste de chef adjoint du Service juridique pour l'ensemble des opérations canadiennes tout en cumulant ses fonctions au Québec. Depuis 1994, monsieur Comtois est le directeur général du service juridique et des affaires publiques pour le Québec, tout en étant secrétaire adjoint de la société, postes qu'il occupe actuellement.

En plus de ses activités professionnelles, monsieur Comtois a été président du Centre Patronal de santé et de sécurité du Québec de 1985 à 1987 et a été membre du Comité consultatif de la ministre à la Condition féminine du gouvernement du Québec sur les programmes d'accès à l'égalité de 1986 à 1989. Monsieur Comtois a été membre du Conseil consultatif du travail et de la main d'œuvre du ministre du Travail du Québec de 1988 à 2000. Depuis février 2001, il est président du conseil d'administration du Centre Hospitalier Fleury dont il était membre depuis 1988.

Il est également membre du conseil d'administration de la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec depuis 1989 et du Centre patronal de l'environnement du Québec depuis 1993. Il représente sa société auprès du Conseil du Patronat du Québec et de l'association des Manufacturiers et des Exportateurs du Québec depuis de nombreuses années; il a été élu au conseil d'administration de cette association au début de 1997.

MONSIEUR JEAN-PAUL BARRÉ

Monsieur Jean-Paul Barré est diplômé en comptabilité et a suivi des cours de perfectionnement en marketing et ressources humaines. Depuis 1960, monsieur Barré a occupé différents postes chez Industries Lassonde inc., soit comme comptable, directeur des opérations, directeur général et président-directeur général jusqu'en avril 2000. Monsieur Barré occupe présentement le poste de Vice-président du Conseil et Président de Industries Lassonde inc.

Nommé « Personnalité de l'Alimentation au Québec » pour l'année 1988 par l'Association des détaillants en alimentation du Québec, monsieur Barré se voyait décerner, lors de la 38e édition du Gala du Commerce au mois de décembre 1991, un diplôme honorifique des HEC pour avoir compter parmi les 12 personnalités de la *Revue Commerce* de l'année 1991. Par ailleurs, au mois de mai 1992, monsieur Barré recevait le titre de « Personnalité de l'industrie alimentaire québécoise » lors du colloque organisé par le C.R.D.A. (Conseil des denrées alimentaires du Québec; de plus, au mois d'avril 1993, la Médaille commémorative du 125e anniversaire de la Confédération du Canada lui était remise. En 1996, il a remporté le titre de « Grand entrepreneur 1996 » dans le cadre du réputé concours « Les nouveaux performant » et, en 1997, il s'est vu attribuer le titre de « Personnalité du monde alimentaire 1997 », suivi par celui de « Personnalité de la semaine du journal *La Presse* ».

MADAME MARTINE CORRIVEAU-GOUGEON

Madame Martine Corriveau-Gougeon œuvre dans le domaine des technologies de l'information à titre de conseillère. Elle a occupé plusieurs postes de direction dont celui de présidente de Télébec, de janvier 1995 à juillet 1997; première vice-présidente des services à la clientèle et de la facturation de Bell Canada, et par la suite, de la planification de l'exploitation, et ce, jusqu'en juin 2000.

Elle a débuté sa carrière à Bell Canada en juin 1973, après avoir obtenu son baccalauréat en génie électrique à l'Université McGill.

Madame Martine Corriveau-Gougeon siège au conseil d'administration de l'École de technologie supérieure (ETS) et au comité exécutif de divers organismes, dont Les Grands Ballets canadiens de Montréal. Elle est également membre de plusieurs regroupements professionnels, dont l'Ordre des ingénieurs du Québec et le Forum international des femmes du Canada.

MONSIEUR MICHEL HÉMOND

Né à Montréal en 1955, monsieur Michel Hémond a terminé en 1977 son baccalauréat en sciences économiques à l'Université de Montréal. Parallèlement à ses études universitaires, il occupait un poste de gestion au sein d'un bureau d'experts en sinistres de 1975 à 1978. Depuis août 1978, il est président d'une société manufacturière de fours industriels, Pyradia inc. De 1984 à 1988, il fut président d'Armoires Mirabel Rive-Sud. En 1985, il devient président de Belfab inc., une petite entreprise manufacturière de dépoussiéreurs industriels. De 1989 à 1997, il devient président d'une nouvelle société qui assurera la mise en marché d'un nouveau concept d'éléments chauffants à haute densité, conçu par le L.T.E.E.

Michel Hémond joue un rôle très actif depuis 13 ans au sein du Groupement des chefs d'entreprises. En 1994, il s'est joint à l'Association des manufacturiers exportateurs du Québec, dont il est membre du comité fiscalité depuis 1996, membre du conseil d'administration depuis 1998 et président du conseil d'administration depuis 1999.

MADAME ÉDITH MAJEAU

Originaire de la région de Lanaudière, Madame Édith Majeau a acquis une formation technique en génie de production, puis une formation pratique dans le domaine de la fabrication du métal en feuilles au sein des entreprises familiales.

Propriétaire de Les Industries MKE (1984) inc., elle est présidente et chef de direction de cette entreprise depuis 17 ans. Elle est également membre de divers autres conseils d'administration, tant dans le milieu des affaires que dans d'autres sphères de la société.

MADAME MICHELINE PLAMONDON

Native de Saint-Raymond de Portneuf, Madame Micheline Plamondon devient chef d'entreprise en 1979 comme propriétaire de Imprimerie Le Réveil St-Raymond inc. Elle acquiert par la suite Les Impressions Piché inc., à Sainte-Foy (Québec).

En 1999 et ce jusqu'en 2001, elle occupe le poste de vice-présidente marketing, développement des affaires et ressources humaines de J.B. Deschamps-Piché inc. (Beauport).

Madame Plamondon est engagée dans différents organismes visant le développement des entreprises. Elle fut notamment présidente de la Chambre de commerce de Saint-Raymond et la première femme présidente de l'Association des arts graphiques du Québec. Elle fut active au sein du Groupement des chefs d'entreprises du Québec, membre de la Table de synergie et présidente de l'Atelier-forum de la Table de synergie Québec et Chaudière-Appalaches, coprésidente patronale du Comité sectoriel de main-d'œuvre des communications graphiques et membre du conseil d'administration du C.L.D. de Beauport.

MONSIEUR CLAUDE RIOUX

Au service de la Confédération des syndicats nationaux de 1973 à 2000, monsieur Claude Rioux a agi comme conseiller syndical à la recherche et à la négociation. Il a été responsable du Comité de coordination des négociations dans le secteur privé et coordonnateur des services à la Fédération des travailleurs et des travailleuses de papier et de la forêt de 1988 à 2000. Il a aussi représenté la CSN dans le dossier de l'amiante, dans plusieurs dossiers de restructuration d'entreprises ainsi qu'en matière de régime de retraite et de questions environnementales.

Monsieur Rioux est administrateur de Bâtiments inc. et de la Caisse d'économie Desjardins des travailleurs et des travailleuses du Québec. Il a été administrateur de la Régie de l'assurance-maladie du Québec, de SSQ-Vie inc. et de MCE Conseils. Il est l'auteur et coauteur de plusieurs communications portant spécialement sur les relations industrielles dont certaines ont été publiées dans des revues académiques.

MONSIEUR JEAN-MARIE SALA

Monsieur Sala est diplômé en chimie et titulaire d'une maîtrise de chimie physique. Il est ingénieur diplômé de l'Institut du Génie Chimique de Toulouse. Il a occupé, depuis 1970, différents postes dans l'industrie de l'aluminium en Europe et en Amérique du Nord, en recherche et développement et dans la protection de l'environnement.

De 1985 à mai 1999, il a été directeur des affaires environnementales de la Société d'Électrolyse et de Chimie Alcan Limitée, au siège social à Montréal. Il a quitté Alcan en mai 1999 pour créer JM SALA INC., qui offre des services de consultation en gestion environnementale et développement durable des entreprises.

MONSIEUR MARCEL SAMSON

Né à Lévis, monsieur Samson détient des baccalauréats ès arts, en sciences commerciales et en droit de l'Université Laval ainsi qu'une maîtrise en fiscalité de l'Université de Sherbrooke. Il est membre de l'Institut des Comptables agréés et du Barreau du Québec.

Monsieur Samson a œuvré d'abord en pratique privée et a occupé ensuite des postes de direction au sein de diverses entreprises québécoises. Il a aussi enseigné le droit fiscal à la faculté d'administration de l'Université Laval et à l'École du Barreau et le droit des affaires à la faculté de droit. Monsieur Samson a également présidé plusieurs organismes à caractère social.

MONSIEUR ÉMILE VALLÉE

Né à Québec, monsieur Vallée détient une maîtrise en sciences sociales (relations industrielles) de l'Université Laval. Il a œuvré principalement au sein du mouvement syndical, au Congrès du travail du Canada à Ottawa comme adjoint à la recherche et plus tard comme adjoint exécutif à la présidente; avec le syndicat des Métallos à Toronto au Service de la recherche et ensuite à Ottawa comme représentant législatif.

Il occupe actuellement le poste de conseiller politique à la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. Monsieur Vallée a aussi travaillé au Secrétariat des opérations gouvernementales et des relations de travail au Bureau du Conseil privé et comme directeur des Projets spéciaux au Centre canadien du marché du travail et de la productivité.

M^e^ MICHEL YERGEAU

M^e^ Yergeau est diplômé en droit de l'Université de Montréal et membre du Barreau du Québec depuis 1974. M^e^ Yergeau est un avocat spécialisé en droit de l'environnement et dans des matières qui y sont rattachées comme le droit administratif, le droit de l'énergie et le droit autochtone. Avocat, plaideur et conseiller juridique auprès de nombreuses entreprises, il pratique le droit au sein du cabinet d'avocats Lavery, de Billy, dont il est aussi président du conseil d'administration. Il a aussi été vice-président du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement de 1979 à 1984.

M^e^ Yergeau est membre de diverses associations professionnelles et organisations principalement reliées au domaine de l'environnement, dont le Comité du droit de l'environnement du Barreau du Québec de même que de l'Association des conseillers en environnement du Québec, de l'Association québécoise de vérification environnementale et du Centre patronal de l'environnement du Québec.